

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Sistema de Regulación y Participación en Fiscalización Ambiental (SIREFA) para enfrentar la reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

Cintia Fabiola Rodríguez Torres
Pier Haroll Carmona Fuentes
Josué Emmanuel Valerio Suarez

Asesor:

Mg. Leónidas Lucas Ramos Morales

Lima, 2022

RESUMEN

El trabajo de investigación identifica un problema público que surge por una reducida participación ciudadana en la emisión de observaciones, comentarios o sugerencias a los proyectos normativos elaborados por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA debido a que, durante el período del 2016 al 2019 se ha evidenciado que el número de participantes efectivos no supera ni el 1 % de los participantes potenciales (administrados del OEFA y EFA de nivel nacional, regional y local). Entre las principales causas del problema público identificado se encuentra la ausencia de procedimientos claros y específicos, la falta de conocimiento sobre las oportunidades para participar, así como una débil promoción de los procesos de participación toda vez que, la ciudadanía interesada en temas de fiscalización ambiental no cuenta con los canales idóneos ni recibe de manera oportuna la información pertinente que les garantice su derecho constitucional a la participación. Para solucionar este problema público se propone el diseño, creación e implementación de un Sistema de Regulación y Participación en Fiscalización Ambiental (SIREFA), la cual elevaría la participación ciudadana en la emisión de observaciones, comentarios o sugerencias a los proyectos normativos elaborados por el OEFA. Este sistema es una herramienta tecnológica intuitiva que cuenta con cuatro (4) componentes que le permite, tanto a las y los usuarios internos (servidores(as) civiles del OEFA), así como a las y los usuarios externos (ciudadanía en general), acceder a los textos en formato editable de los proyectos normativos y realizar los aportes pertinentes, de manera fácil y rápida, generando de esta forma, buenas prácticas de gestión pública en la categoría consulta y participación ciudadana, al constituirse en una de las primeras plataformas de su naturaleza en América Latina y El Caribe. El prototipo del SIREFA es un proyecto viable en su desarrollo e implementación toda vez que, garantiza el derecho a la participación de la ciudadanía y, al mismo tiempo, se ha justificado que el SIREFA contaría con viabilidad, deseabilidad y factibilidad debido a que, la propuesta se alinea al planeamiento estratégico de la entidad para la mejora normativa y digitalización; y sobre todo se construye sobre las experiencias de optimización de los procesos digitales para la participación de actores clave de sus procesos.

Palabras clave: Participación ciudadana, proyectos normativos, OEFA, fiscalización ambiental, regulación, innovación digital.

ABSTRACT

The research work identifies a public problem that arises from a reduced citizen participation in the issuance of observations, comments or suggestions to the normative projects prepared by the Environmental Assessment and Enforcement Agency - OEFA because, during the period from 2016 to 2019 the number of effective participants does not exceed 1 % of potential participants. Among the main causes of the identified public problem is the absence of clear and specific procedures, the lack of knowledge about the opportunities to participate, as well as a weak promotion of the participation processes, since the citizens interested in environmental enforcement issues do not have the appropriate channels nor do they receive in a timely manner the pertinent information that guarantees its constitutional right to participation. To solve this public problem, the design, creation and implementation of a System of Regulation and Participation in Environmental Enforcement (SIREFA) is proposed, which would increase citizen participation in the issuance of observations, comments or suggestions to the normative projects prepared by the OEFA. This system is an intuitive technological tool that has four (4) components that allow internal as well as external users, to access the texts of the normative projects in editable format and allows them to register the observations, comments or pertinent suggestions, easily and quickly, thus generating good public management practices in the category of citizen consultation and participation, by becoming one of the first platforms of its kind in Latin America and the Caribbean. The SIREFA prototype is a viable project in its development and implementation since it guarantees the right to citizen participation, in a simple and fast way access to the texts of the normative projects, in editable format, justifying that the SIREFA has viability, desirability and feasibility because the proposal is aligned with the entity's strategic planning for regulatory improvement and digitization; and, above all, it is built on experiences of optimization of digital processes for the participation of key actors in their regulatory processes.

Key words: Citizen participation, regulatory projects, OEFA, environmental enforcement.

ÍNDICE

RESUMEN	i
ABSTRACT	ii
ÍNDICE	iii
LISTA DE TABLAS	v
LISTA DE FIGURAS	vi
LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	viii
INTRODUCCIÓN.....	9
Capítulo I: Definición y descripción del problema.....	12
1.1. Redacción formal del problema.....	12
1.2. Marco conceptual del problema.....	12
1.2.1. Participación ciudadana.....	12
1.2.2. Autonomía enraizada.....	12
1.2.3. Proceso de formulación de proyectos normativos.....	13
1.2.4. Gobierno abierto (GA)	14
1.2.5. Gobierno electrónico (GE)	14
1.2.6. Gobierno digital (GD)	14
1.2.7. Propuesta teórica	15
1.3. Arquitectura del problema	16
1.3.1. Proceso de producción normativa del OEFA	17
1.3.2. Actores involucrados en el proceso de participación ciudadana	20
1.3.3. Mecanismos de participación pública en el proceso de producción normativa del OEFA	23
1.3.4. Magnitud del problema de la participación a nivel nacional.....	24
1.3.5. Perfil de los participantes en el proceso de producción normativa del OEFA	30
1.4. Marco institucional y normativo relacionado con el problema.....	33
Capítulo II: Causas del problema.....	36
2.1. Marco teórico sobre las causas del problema.....	36
2.1.1. Factores políticos.....	36
Causa 1: Confusión entre la participación ciudadana y participación política..	36
Causa 2: Ausencia de procedimientos claros y específicos.....	37
Causa 3: Déficit democrático	38
2.1.2. Factores Psicológicos	39
Causa 4: Sentimiento de ser más consumidores que ciudadanos	39
Causa 5: Desconfianza en la eficiencia del Estado y en los formuladores de políticas	39
2.1.3. Factores sociales.....	39
Causa 6: Participar es demandante para la ciudadanía.....	39
Causa 7: Falta de conocimiento sobre las oportunidades para participar.....	40
2.1.4. Factores institucionales/organizacionales	40
Causa 8: Limitado apoyo institucional.....	40
Causa 9: Falta de liderazgo institucional.....	40
Causa 10: Débil promoción de los procesos de participación	40
2.2. Causas del problema.....	42
2.2.1. Ausencia de procedimientos claros y específicos.....	43
2.2.2. Participar es demandante para la ciudadanía.....	44
2.2.3. Falta de conocimiento sobre las oportunidades para participar.....	45
2.2.4. Falta de liderazgo institucional.....	46
2.2.5. Débil promoción de los procesos de participación.....	47
2.2.6. Revisión por Google Analytics	48
2.2.6.1. Página de Normas y Proyectos Normativos	49

2.2.6.2. Página de Proyectos Normativos.....	50
2.2.6.3. Portal de Datos Abiertos: Proyectos Normativos del OEFA.....	51
2.2.7. Análisis de usabilidad.....	52
Capítulo III: Prototipo de la innovación	56
3.1. Problema reformulado y desafío de innovación.....	56
3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación.....	64
3.2.1. Estados Unidos: Portal de proyectos normativos: Regulations.gov	64
3.2.2. España: Consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias	67
3.2.3. Chile: Formulación participativa de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte de Chile (PNAFYD 2016-2025).....	68
3.2.4. Colombia: Estrategia e-government.....	69
3.2.5. Ruanda: Sistema e-Tegeko para promover la participación ciudadana en regulaciones parlamentarias Ruanda	69
3.3. Concepto final de innovación.....	70
3.3.1 Descripción del concepto final de innovación.....	71
3.3.2. Proceso de desarrollo del concepto final de innovación.....	74
3.3.2.1. Generación y priorización de nuevas ideas	74
3.3.2.2. Producción de ideas	74
3.3.2.3. Agrupación de ideas	76
3.3.2.4. Priorización de ideas.....	77
3.3.2.5. Creación del bosquejo del concepto	78
3.4. Prototipo final de innovación	83
3.4.1 Descripción del prototipo final.....	83
3.4.1.1. Componente 1: Estrategia de comunicación.....	84
3.4.1.2. Componente 2: Plataforma del SIREFA para el usuario externo.....	86
3.4.1.3. Componente 3: Plataforma del SIREFA para el usuario interno.....	89
3.4.1.4. Componente 4: Talleres de retroalimentación.....	92
3.4.2. Proceso de desarrollo del prototipo de innovación.....	92
3.4.2.1 Estrategia transversal para promover el uso sostenido del SIREFA	92
3.4.3. Presentación de las ventanas del SIREFA.....	94
3.4.3.1. Ventanas para usuarios externos e internos.....	94
3.4.3.1. Ventanas para usuarios externos.....	98
3.4.3.3. Ventanas para usuarios internos	102
3.5. Cadena de valor del SIREFA	109
Capítulo IV: Análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad de prototipo final de innovación	113
4.1. Análisis de deseabilidad.....	113
4.2. Análisis de factibilidad.....	114
4.2.1 Factibilidad normativa.....	114
4.2.2 Factibilidad técnica.....	115
4.3. Análisis de viabilidad	115
CONCLUSIONES.....	117
REFERENCIAS	120
ANEXOS	123

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Sectores de competencia directa del OEFA	27
Tabla 2. Número de administrados del OEFA por año	28
Tabla 3. Número de EFA por año (2016-2019)	28
Tabla 4. Marco normativo frente al problema identificado.....	33
Tabla 5. Marco institucional frente al problema identificado	34
Tabla 6. Políticas públicas generales frente al problema identificado	34
Tabla 7. Políticas públicas específicas frente al problema identificado.....	34
Tabla 8. Tabla de análisis de usabilidad del sitio web actual del OEFA sobre proyectos normativos.....	52
Tabla 9. Problema público – criterios y causas potenciales	54
Tabla 10. Priorización por ponderación de causas	56
Tabla 11. Análisis de la causa priorizada usando los “5 porqués”	57
Tabla 12. Análisis de las causas raíz procedentes de la causa priorizada	61
Tabla 13. Priorización por ponderación de las causas raíz.....	62
Tabla 14. Portal Regulations.gov	66
Tabla 15. Consulta Pública Previa en Regulaciones	67
Tabla 16. Formulación participativa de política deportiva.....	68
Tabla 17. Estrategia <i>e-government</i>	69
Tabla 18. Sistema e-Tegeko	70
Tabla 19. Descripción del concepto final de innovación	71
Tabla 20. Técnica de Design Thinking	72
Tabla 21. Lluvia de ideas y agrupamiento para atender el desafío de innovación	74
Tabla 22. Priorización de grupos de ideas.....	78
Tabla 23. Conceptualización de la nueva idea	79
Tabla 24. Estructura de inputs de los componentes del prototipo final.....	83
Tabla 25. Elementos del Componente 1: Estrategia de comunicación	85
Tabla 26. Elementos del Componente 4: Talleres de retroalimentación.....	92
Tabla 27. Propuesta de Set de indicadores de seguimiento al SIREFA	110
Tabla 28. PICN de usuarios internos y externos del SIREFA.....	113

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Propuesta teórica en base a marco conceptual.....	15
Figura 2. Proceso de producción de proyectos normativos en el OEFA.....	18
Figura 3. Estructura orgánica del OEFA.....	21
Figura 4. Actores involucrados en el proceso de participación ciudadana.....	23
Figura 5. Producción normativa del OEFA (2016-2019).....	24
Figura 6. Producción de proyectos normativos del OEFA por año (2016-2019).....	25
Figura 7. Número de participantes por año (2016-2019).....	26
Figura 8. Número de comentarios recibidos anualmente (2016-2019).....	26
Figura 9. Promedios de participación en los proyectos normativos del OEFA (2016-2019).....	28
Figura 10. Promedio de participantes efectivos vs participantes potenciales (2016-2019).....	29
Figura 11. Tipos de participantes (2016-2019).....	31
Figura 12. Sub tipos de participantes (2016-2019).....	31
Figura 13. Distribución porcentual de los subtipos de participantes (2016-2019).....	32
Figura 14. Captura de pantalla de la página de normas y proyectos normativos del OEFA.....	49
Figura 15. Captura de pantalla de la página de proyectos normativos del OEFA.....	50
Figura 16. Captura de pantalla de la página de Datos Abiertos: Proyectos Normativos del OEFA.....	51
Figura 17. Diagrama causal de Ishikawa.....	55
Figura 18. Portal Web Regulations.gov.....	64
Figura 19. Componentes de concepto final de innovación.....	73
Figura 20. Presentación de la idea priorizada bajo el modelo Canvas.....	81
Figura 21. Bosquejo del proceso del SIREFA.....	82
Figura 22. Pautas de implementación de la estrategia de comunicación del SIREFA.....	86
Figura 23. Elementos del Componente 2: Plataforma del SIREFA para el usuario externo.....	87
Figura 24. Experiencia del usuario relacionado al Componente 2.....	88
Figura 25. Elementos del Componente 3: Plataforma del SIREFA para el usuario interno.....	90
Figura 26. Experiencia del usuario relacionado al Componente 3.....	91
Figura 27. Proceso de uso de nudges en los componentes.....	93
Figura 28. Ventana 1 del SIREFA.....	94
Figura 29. Ventana 2 del SIREFA.....	95
Figura 30. Ventana 3 del SIREFA.....	95
Figura 31. Ventana 4 del SIREFA.....	96
Figura 32. Ventana 5 del SIREFA.....	96
Figura 33. Ventana 6 del SIREFA.....	97

Figura 34. Ventana 7 del SIREFA	97
Figura 35. Ventana 8 del SIREFA	98
Figura 36. Ventana 9 del SIREFA	99
Figura 37. Ventana 10 del SIREFA	99
Figura 38. Ventana 11 del SIREFA	100
Figura 39. Ventana 12 del SIREFA	100
Figura 40. Ventana 13 del SIREFA	101
Figura 41. Ventana 14 del SIREFA	101
Figura 42. Ventana 15 del SIREFA	102
Figura 43. Ventana 16 del SIREFA	103
Figura 44. Ventana 17 del SIREFA	103
Figura 45. Ventana 18 del SIREFA	104
Figura 46. Ventana 19 del SIREFA	104
Figura 47. Ventana 20 del SIREFA	105
Figura 48. Ventana 21 del SIREFA	105
Figura 49. Ventana 21 del SIREFA	106
Figura 50. Ventana 22 del SIREFA	106
Figura 51. Ventana 23 del SIREFA	107
Figura 52. Ventana 24 del SIREFA	107
Figura 53. Ventana 25 del SIREFA	108
Figura 54. Ventana 26 del SIREFA	108
Figura 55. Ventana 27 del SIREFA	109
Figura 56. Propuesta de cadena de valor del SIREFA	110

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPP	Constitución Política del Perú
DPEF	Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental
EFA	Entidad de Fiscalización Ambiental
GA	Gobierno Abierto
GD	Gobierno Digital
GE	Gobierno Electrónico
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
PCD	Presidencia del Consejo Directivo del OEFA
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
SMER	Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
LGA	Ley General del Ambiente
LMMGP	Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación

INTRODUCCIÓN

El OEFA es un organismo técnico especializado adscrito al MINAM encargado del macroproceso de la fiscalización ambiental —que involucra procesos de evaluación, supervisión, fiscalización y aplicación de incentivos— de los sectores de minería, energía, pesquería, industria, organismos vivos modificados, consultoras ambientales, residuos sólidos y agricultura y riego. Además, se encuentra a cargo de la rectoría del SINEFA, el cual está conformado por entidades públicas de ámbito nacional, regional y local, las cuales tienen asignadas al menos una función de fiscalización ambiental, quienes son denominadas EFA.

Dentro del marco de su rectoría del SINEFA, el OEFA cuenta con facultad normativa que le permite, por un lado, emitir normas que regulan sus procedimientos internos, en las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto, así como en la aplicación de incentivos; así también, emite lineamientos y/o directivas que son de obligatorio cumplimiento de las EFA mencionadas. Por otro lado, se encarga de tipificar infracciones y escalas de multas para los administrados bajo su competencia de los sectores antes mencionados.

Al respecto, en el ejercicio de su facultad normativa y de la revisión del portal institucional del SPIJ del MINJUS, el OEFA desde el 2016 al 2019 ha producido un total de doscientos setenta y cuatro (274) normas, de las cuales veintiséis (26) normas están referidas a proyectos normativos, a fin de que sean puestas a disposición de la ciudadanía para que emitan sus observaciones, comentarios o sugerencias. En ese sentido, de la revisión de los matrices de comentarios de los veintiséis (26) proyectos normativos del periodo de estudio, se evidencia que hubo una participación de ciento dieciocho (118) comentaristas.

En cuanto a la idea principal sobre la cual se fundamenta este proyecto de innovación, si bien no existen investigaciones que midan la relación entre participación ciudadana en el proceso de producción normativa en temas de fiscalización ambiental y la reducción de conflictos socio-ambientales, sí existen planteamientos teóricos y recomendaciones casuísticas que sostienen dicha hipótesis. En este contexto, la focalización de la participación ciudadana gira en torno a los(as) participantes potenciales antes de la participación de toda la ciudadanía, dado los(as) participantes potenciales son agentes que se encuentran familiarizados con los temas de fiscalización ambiental y, a corto plazo tendrían un rol mucho más activo de intermediarios entre la ciudadanía y el Estado.

Considerando la relevancia de la fiscalización ambiental, el rol del OEFA, el contexto de participación en los últimos 4 años y el marco teórico, el problema identificado sobre la cual se sostiene el proyecto de innovación está enunciado como la “reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el periodo 2016-2019”.

Este problema público resulta relevante para el sector en el que se desempeña el OEFA dado que la producción de normas ambientales requiere incorporar puntos de vista de diferentes actores que se podrían ver afectados, a efectos de que dichas normas cuenten con un sentido de

pertenencia y pertinencia y, de esa manera, se hagan relevantes y efectivas para contribuir con la generación de valor público.

A partir de este problema identificado, se profundizó diversas dimensiones de dicho problema, dentro del periodo de estudio (2016 al 2019), con base a la arquitectura analítica propia de una investigación en las Ciencias Sociales.

Entre las preguntas consideradas en esta investigación, destacan aquellas relacionadas a (1) identificar a los actores involucrados en la participación ciudadana durante la producción normativa del OEFA, (2) reconocer los mecanismos de participación ciudadana en dicho proceso de producción normativa y, finalmente, (3) dimensionar la participación real que existe en dicho proceso. Para todo ello, se recurrió a diversas fuentes de datos y herramientas metodológicas.

Respecto a la revisión del marco teórico, se partió teóricamente con diez (10) causas al problema; sin embargo, de la investigación con apoyo de la arquitectura analítica se pudo constatar que, en el caso del OEFA, las causas se redujeron (1) a la existencia de procesos no definidos ni especificados con claridad de los(as) participantes potenciales, (2) alta demanda de conocimiento y tiempo en cuanto a la comprensión de los proyectos normativos para la ciudadanía, (3) desconocimiento sobre las oportunidades de participación tanto para los participantes potenciales como para la ciudadanía en general, (4) falta de un liderazgo institucional que impulse la participación, y, finalmente, (5) una débil promoción de los procesos de participación en la producción normativa.

Asimismo, con apoyo de la metodología de los “5 por qué” y de dos (2) “matrices de priorización”, estas cinco (5) causas fueron jerarquizadas según su nivel de impacto al problema. De esta manera, la causa elegida fue reformulada y se convirtió en el problema reformulado expresado como: “Los administrados del OEFA y las EFA requieren de una optimizada gestión y acceso a los documentos normativos conjuntamente de una mejor comunicación y transparencia de los procesos de participación ciudadana porque actualmente hay una reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA”.

A partir de este problema reformulado, el desafío central de innovación estaría relacionado, a la necesidad de mejorar la comunicación, la transparencia de los procesos de participación, y la funcionalidad en la gestión, búsqueda y acceso de los documentos normativos en línea en el portal institucional del OEFA. Entonces, considerando estos aspectos del problema reformulado, se definió el desafío de innovación bajo la siguiente cuestión: “¿cómo podemos optimizar la gestión y acceso a los documentos normativos que atraería a la participación de los administrados del OEFA y las EFA para elevar la participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA en materia de fiscalización ambiental?”

Ante este desafío, se generaron diversas respuestas mediante una lluvia de ideas, donde se involucró a diversos especialistas, actores y experiencias aplicadas en otros países. Luego de la

agrupación de estas ideas, y posterior a una priorización empleando los criterios de deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto, disrupción, escalabilidad y frugalidad, la idea que obtuvo mayor puntaje está referida al “diseño e implementación de un sistema informático sobre participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA denominado “Sistema de Regulación y Participación en Fiscalización Ambiental (SIREFA)”.

El prototipo de innovación es de tipo organizacional con la introducción de un nuevo método para la gestión del proceso de producción normativa del OEFA, a través de una herramienta tecnológica intuitiva y responsiva de fácil acceso y usabilidad, en la que la población beneficiada mediante un registro rápido y sencillo con su documento nacional de identidad (DNI) y/o registro único de contribuyente (RUC) podrán acceder a los textos de los proyectos normativos en formato HTML y, de esta manera, realizan observaciones, comentarios o sugerencias que consideren pertinente, pudiendo adjuntar documentos que sustenten su posición; asimismo, una vez realizado sus aportes, recibirán un mensaje, tanto al número telefónico como al correo electrónico registrado; además, por ese mismo canal se agendará para que puedan participar en los talleres participativos a través de la plataforma Meet de Google.

Este documento consta de cuatro capítulos. En el primer capítulo se definió y describió el problema público. En el segundo capítulo se identificaron las causas del problema público. En el tercer capítulo se identificó y definió el desafío de innovación, formulando el concepto final de innovación y el diseño del prototipo y, en el cuarto capítulo se realizó un análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo, cerrando con las conclusiones.

CAPÍTULO I: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.1. Redacción formal del problema

“Reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, durante el período 2016 – 2019”.

1.2. Marco conceptual del problema

La definición de los siguientes conceptos tendrá como objetivo comprender y brindar mayor precisión en el estudio de investigación desarrollado; en tal sentido, examinaremos algunas definiciones teóricas.

1.2.1. Participación ciudadana

Según Sánchez (2015) la concepción de la participación ciudadana ha seguido en América Latina dos caminos. Por un lado, se le contempla como un elemento importante para el reconocimiento institucional en las acciones e intervenciones gubernamentales. Por otro lado, se le restringe como una vía para implementar la decisión gubernamental, por lo que podría existir otras vías que pueda realizarse dicha intervención y sin participación ciudadana. En cuanto a ambos caminos, en este documento, se opta por el primero, dado que su amplitud conceptual está detrás de las políticas nacionales de gobierno electrónico y gobierno abierto. Cercana a la definición del primer camino expuesto, el JNE plantea el concepto de participación ciudadana como una oportunidad de la población de manifestar sus intereses y demandas, con el fin de influenciar en la formulación de políticas y en la toma de decisiones públicas (2008). En esa misma línea, Sanhueza (2004) citado en Vargas (2018) define a esta como un proceso de intervención de personas y/o grupos organizados en las decisiones y acciones del gobierno que les afecte. Se destaca el término de proceso frente al de oportunidad, dado que haya o no dicha oportunidad la participación ciudadana siempre existirá siguiendo procesos muy diferentes.

En consideración a las definiciones planteadas, la participación ciudadana es un proceso mediante el cual las personas y/o grupos organizados pueden participar en el diseño de políticas públicas y/o la toma de decisiones de los actores públicos en cualquier nivel de gobierno.

1.2.2. Autonomía enraizada

De acuerdo con Librandi, & Di Marco (2014) citando a Evans (1995, 2007) refieren que la autonomía enraizada une y mejora las relaciones entre la sociedad y el Estado, a través de medios y/o canales institucionales que permiten la negociación y la renegociación permanente de las políticas públicas. Asimismo, esta autonomía permite a los(as) servidores civiles cruzar sus barreras para acceder a información de primera fuente que resultan de vital importancia para el diseño de las políticas públicas. Sin embargo, este tipo de medidas requiere de un Estado eficiente y con capacidad para tener en cuenta que la realidad cambia constantemente y, para ello, se requiere de

canales y/o redes comunicacionales, sea por medios formales o informales, sean pertinentes a los grupos objetivos y, además que el uso de los mencionados canales y redes respondan a objetivos concretos y que su uso se encuentre dentro de una estrategia específica.

En esa línea, García (2018) menciona que la autonomía enraizada busca establecer objetivos que se vinculan a las capacidades del Estado para ejecutar las políticas públicas y que esta autonomía trasciende el análisis de aspectos internos de las entidades públicas con los aspectos externos —actores y agentes—. Asimismo, el autor señala que esta autonomía puede contar con dimensiones referidas al accionar circunstancial y dinámico, es decir, que las posibles crisis políticas podrían adelantar la formulación de políticas públicas; también, se relacionan al proyecto político compartido, en otras palabras, permite realizar un análisis ex ante y ex post de las posiciones sociales antes de la intervención estatal, y; finalmente, la coordinación cooperativa, es decir, los actores estatales definen sus intervenciones en razón a las competencias y funciones asignadas.

Adicionalmente a ello, los autores Casa & Narbono (2013) argumentan que, el enraizamiento solamente no es generada por las burocracias del Estado, sino que estas, también, pueden ser generadas por las democracias representativas, a través de las expectativas y necesidades de la población y, en la cual, se tienen que dar soluciones desde objetivos generales. Además, señalan que los Estados con mecanismos de participación ciudadana suelen generar enraizamientos con la ciudadanía debido a que le suministran canales o medios institucionales para llevar a cabo una especie de negociación o renegociación permanente de políticas públicas.

1.2.3. Proceso de formulación de proyectos normativos

De acuerdo con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS, 2019), el proceso de formulación de los proyectos normativos aborda dos aspectos el político y el técnico. El primero está referido a que, el proceso de formulación de normativa tiene su origen en la identificación de una situación problemática, de índole jurídico u orden establecido por disposición de un superior. En cambio, el segundo señala que este proceso de formulación de proyectos normativos se origina desde la decisión política de la máxima autoridad del sector o de la entidad, por lo que el desarrollo de la formulación normativa gira en torno al cumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico. Entre ambos aspectos, se considerará en adelante el aspecto político, dado que la participación ciudadana no se restringe a lo meramente técnico.

Durante el proceso de formulación, se debe lograr obtener proyectos normativos que deben sujetarse, según el MINJUS (2019), principalmente, a los siguientes principios básicos, tales como: (i) reflejar claramente las motivaciones que impulsaron a la decisión política de formular dicho proyecto, (ii) mostrar el conocimiento jurídico de la materia que aborda el proyecto, (iii) tener un análisis de la necesidad y viabilidad del proyecto, (iv) mantenerse en el respeto del principio de la

legalidad, y, finalmente, (v) guardar coherencia de su propio contenido y con el resto del ordenamiento jurídico existente.

En síntesis, detrás del proceso de formulación normativa subyace la decisión política y otras variables externas relacionadas con alguna problemática. Dentro de estas variables externas, se considera la participación ciudadana como uno relevante para fortalecer al menos el primer principio básico.

1.2.4. Gobierno abierto (GA)

A pesar de la creación de instituciones dedicadas al Gobierno Abierto (GA) como la OGP (Alianza para el Gobierno Abierto, por sus siglas en inglés), todavía no hay consensos sobre la definición del GA. Por un lado, algunos autores como Huamán (2015); Orlak (2012), definen el GA como una “filosofía” acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol del Estado y la ciudadanía en la gestión pública y en sus resultados. Por otro lado, la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM (2014), define al GA como un estado de relaciones establecidas entre ciudadanos y gobernantes para una fluida rendición de cuentas de parte de estos últimos, a través de la apertura de datos y transparencia de procesos, cuyo fin es lograr un rol activo de la ciudadanía en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de decisiones políticas representadas en políticas públicas y/o normativas jurídicas (CEPAL, 2018). Entre ambas perspectivas, la usada concierne a esta última, porque tiene mayor relación a la definición de participación ciudadana anteriormente definida.

1.2.5. Gobierno electrónico (GE)

De acuerdo con Naser & Concha (2011), el Gobierno Electrónico (GE), o *e-government* en inglés, es el uso de las TIC de un Estado a la ciudadana, a efectos de proveer bienes y servicios — independientemente del tiempo, distancia o complejidad de la organización—. En esta misma línea, Paredes (2010) va más allá de la mera provisión de bienes y servicios dado que, desde su percepción, el GE es una herramienta con la cual el modo de esta provisión gubernamental se caracteriza por la reducción de las barreras de tiempo y espacio, interconexión de comunicaciones, acceso igualitario a la información, aumento del intercambio de información, en suma, genera de valor público de mayor calidad de vida de los ciudadanos. En síntesis, el GE debemos entenderlo como el uso de las TIC por las entidades públicas que permita brindar mejoras en los servicios públicos, así como en la información que se proporciona a la ciudadanía, aumentando de esta manera su eficiencia y eficacia en la gestión pública (OEA, 2021). Cabe señalar que, sobre esta definición subyace el entendimiento del problema y la propuesta del proyecto de innovación.

1.2.6. Gobierno digital (GD)

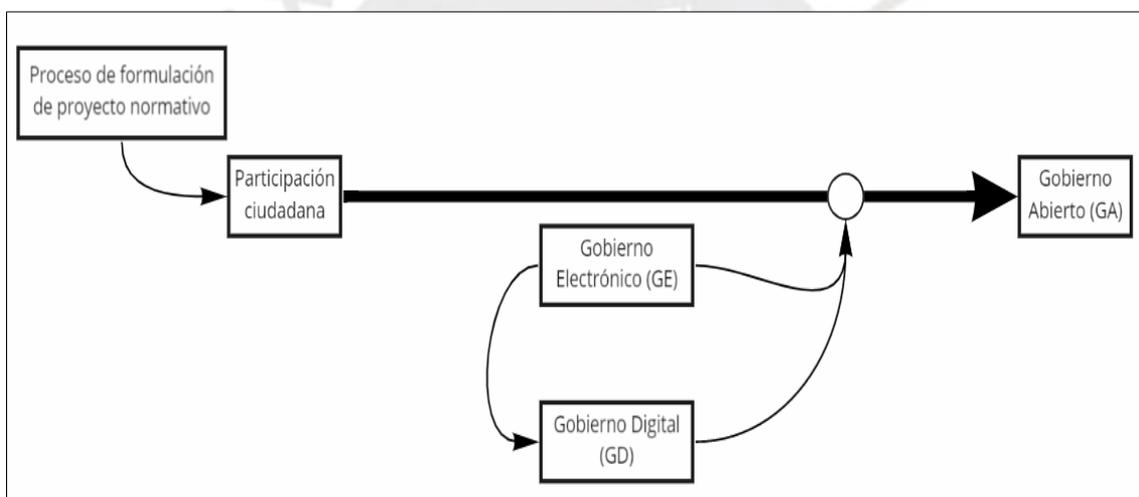
Debido a que el Gobierno Digital (GD) tiene sus inicios con el uso de tecnologías y sistemas relacionados a la información digital en los gobiernos, suele haber semejanzas entre las definiciones del GE y GD (Homburg, 2008). Cabe diferenciarlos, en que el GE refiere a un medio

de la modernización del Estado vinculado al uso de la tecnología digital, mientras que el GD refiere a la tecnología en general. Por ello, al igual que el GE, se busca la creación de mayor valor público gracias a una mayor interacción o lazos más cercanos y directos entre los ciudadanos, gobernantes y administración pública (Zweers & Planqué, 2001).

1.2.7. Propuesta teórica

Con base a los conceptos expuestos, la propuesta teórica concierne a que una decisión política o de la situación problemática que involucra a la ciudadanía impulsa el inicio del proceso de formulación de proyectos normativos. Si se desea tener mayor valor público, se debe sostener bajo la participación ciudadana, por lo que ambos procesos deben converger hacia el valor público. No obstante, para lograr aquel estado de confluencia de interacciones entre gobierno y ciudadanía, denominado GA, se puede apoyar de los medios ofrecidos por el GE y, dentro de ésta, especialmente, del GD. Esta propuesta teórica se aprecia en la Figura 1. Bajo esta propuesta se basa el análisis del problema público y, posteriormente, el diseño del proyecto de innovación.

Figura 1. Propuesta teórica en base a marco conceptual



Elaboración propia.

Bajo esta propuesta, el valor público que se logre con la publicación de normas dependerá de cuánto la administración pública esté cercana o no de las características del GA. Para ello se requerirá principalmente de las herramientas ofrecidas por el GE y, especialmente, de cuanto el GD se han implementado; sin embargo, si es que estas se implementan sin la participación ciudadana, no solo no se estaría avanzando hacia un GA, sino y, sobre todo, limitaría la generación del valor público en cuanto calidad y/o cantidad. Por otro lado, en cuanto a su aplicación al tema de la producción normativa en la fiscalización ambiental, la aplicación de esta perspectiva coincide con la propuesta teórica, la misma que se encuentra contemplada en el Artículo III de la LGA a través del cual señala lo siguiente:

Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al

ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno (Ley N° 28611, 2017).

En esta línea, coinciden diversos autores. Por ejemplo, Hernández (2001) considera especialmente importante que la producción de la normatividad relacionado al tema ambiental “incorpore las voces de los diferentes actores que se ven afectados, a fin de que tengan un sentido de pertenencia y pertinencia que las haga relevantes” (2001, pp. 4-5). Asimismo, Valencia (2009), usa el concepto de “Democracia Ambiental” para referirse a la participación ciudadana como imprescindible en el gobierno en materia ambiental y necesaria la consideración de ponderación igualitaria de todos los participantes. Inclusive, prosigue el autor, existen ejemplos en América Latina y el Caribe de participación ciudadana en procesos dirigidos a producir políticas y normas ambientales, a través de:

Consejos nacionales para decidir, recomendar o coordinar políticas nacionales o plantear posiciones de negociación ante foros internacionales [...]; participación en cuerpos colegiados en el nivel nacional, regional y local investidos de la autoridad para expedir o recomendar políticas y normas; iniciativas populares normativas; y procedimientos singulares para la participación de cualquier ciudadano (Valencia, 2009, p. 220).

En cuanto al uso de los medios ofrecidos, dentro del GE y GD, para la producción de normas, según Coleman (2004), contribuye a una mayor interacción y relación entre representantes y representados. No obstante, aún sigue siendo un desafío que las normas que se produzca realmente consideren las opiniones de la ciudadanía, pese a existir medios que puedan permitirlo (Coleman, 2004).

Pese a esta consideración, actualmente existen más medios que hace 15 años, por lo que la implementación de las herramientas electrónicas y digitales cada vez son más usadas en las intervenciones públicas, entre las cuales, está la producción normativa. Esto responde a lo que Schumpeter (1976) denominaba como la “trilogía de invención-innovación-difusión”, bajo la cual describía cómo las organizaciones, sean públicas o privadas, responden a las nuevas tecnologías en tres etapas: en primer lugar, las utilizan para automatizar los procesos existentes; luego comienzan a reconocer oportunidades para un trabajo más eficiente; y, finalmente, se rediseñan en torno a los beneficios de la tecnología. Estas etapas se han acelerado desde el inicio de la pandemia y continuará dicho ritmo en los próximos años, dado que es inevitable la reorganización de las instituciones y sus procesos de interacción con la ciudadanía, a través de medios híbridos (virtuales y presenciales) usados por el GE y GD. A continuación, se analiza el problema público desde la perspectiva de la propuesta teórica explicada en esta sección.

1.3. Arquitectura del problema

Con base a la propuesta teórica anteriormente presentada, el problema público ha sido analizado a través de cinco (5) dimensiones que se presentan, a continuación:

1.3.1. Proceso de producción normativa del OEFA

El OEFA, desde su creación, en el año 2008 hasta el 2012, solo se limitaba a regular los procedimientos y formular normas de carácter general aplicables a los administrados bajo su competencia, conforme a lo establecido —antes de la modificación—, en el literal e) del artículo 11 de la Ley del SINEFA.

Asimismo, es pertinente señalar que el OEFA no estaba facultado para emitir tipificaciones de infracciones sobre las competencias transferidas, porque esa facultad estaba a cargo del Ministerio del Ambiente (Gómez, 2017). Sin embargo, en el año 2013, esta limitación cambió gracias a la publicación de la Ley N° 30011, la cual fortaleció el rol del OEFA, es decir, por un lado, se le otorgó la facultad para tipificar infracciones y aprobar escala de sanciones aplicables a sus administrados de competencia directa, mediante resoluciones de su Consejo Directivo. Por otro lado, se vio fortalecido en la regulación de normas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión a las EFA (Gómez, 2017), es decir, el OEFA como ente rector con esta ley tuvo la función normativa y, por ende, ya no le enviaba sus proyectos normativos al MINAM para que sean publicados.

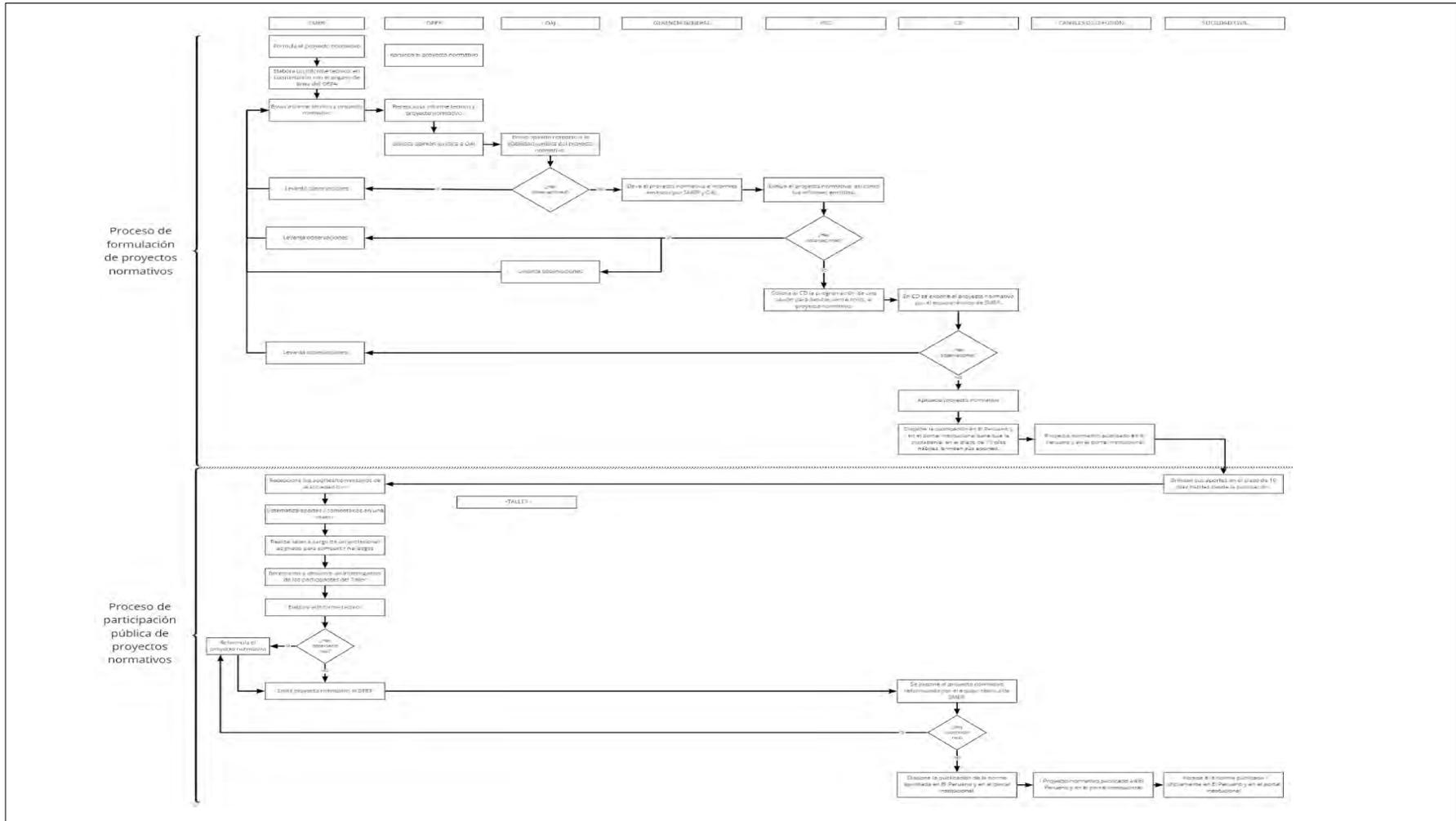
El proceso de producción normativa del OEFA tuvo mayor relevancia posterior a esta fecha, donde internamente supuso la distinción de dos (2) etapas en torno: (1) la formulación de la propuesta normativa y (2) el involucramiento de la participación ciudadanía en la revisión de las propuestas preliminares.

La primera etapa referida a la formulación de la propuesta normativa está sustentada por la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Ley N° 29325), porque se indica que la OEFA - dentro de su ámbito de fiscalización- puede dictaminar sobre la gestión de los intereses, obligaciones y/o derechos de las personas naturales o jurídicas; y, también, en su calidad de ente rector del SINEFA regula el ejercicio de la función de fiscalización ambiental de las EFA de ámbito nacional, regional y local. A nivel interno del OEFA, dicha función de producción normativa está asignada a la DPEF quien es el órgano de línea del OEFA, responsable de conducir el proceso de producción normativa en materia de fiscalización ambiental (OEFA, 2017).

En cuanto a la segunda etapa sobre la participación ciudadana en la revisión de las propuestas preliminares, representa los esfuerzos del OEFA por implementar los conceptos relacionados al gobierno abierto como parte de la modernización del Estado. Al igual que la etapa anterior, dentro del OEFA el rol principal recae en la DPEF, aunque aquí tiene un mayor protagonismo, la SMER a diferencia que la etapa anterior.

Asimismo, de acuerdo con la revisión documental efectuada y con la información proporcionada por el OEFA, la Figura 2 detalla los actores involucrados, así como los subprocesos tanto para la etapa de formulación normativa como en la etapa de participación ciudadana.

Figura 2. Proceso de producción de proyectos normativos en el OEFA



Elaboración propia.

Sobre el particular, es pertinente señalar que, recientemente, con fecha 21 de abril de 2021, el OEFA publicó, en su portal institucional, la Resolución de PCD 020-2021-OEFA/PCD de fecha 19 de abril de 2021, a través del cual, entre otros, aprobó el Manual de Procedimientos denominado “Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental”, el cual en su proceso misional PM0101 está relacionado a la formulación, aprobación y evaluación posterior de las propuestas normativas vinculadas a la fiscalización ambiental.

Al respecto, cabe precisar que las propuestas normativas del OEFA están referidas al ejercicio de la fiscalización ambiental en el SINEFA, verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscalizables de sus administrados, tipificación de infracciones y escala de sanciones, criterios de graduación de las sanciones, ejercicio de la función de supervisión a las EFA, alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas, así como otras materias comprendidas en el marco de la Ley del SINEFA.

Ahora bien, el referido manual desarrolla dos momentos, el primero referido a la formación de la agenda regulatoria anual, donde la SMER, al inicio de cada año, recopila y comunica a las áreas del OEFA la identificación de problemas públicos que se encuentren vinculados a la fiscalización ambiental, a efectos que registren los problemas que estén referidos en el ejercicio de sus funciones y que requieran de una mejora en su regulación. Posterior a ello, la SMER procede a evaluar los problemas públicos bajo tres (3) criterios básicos, tales como que hayan sido identificados por las áreas del OEFA; que hayan sido identificados en informes de evaluación Ex-Post y; que hayan estado en la agenda regulatoria del año previo. Una vez culminada esta etapa, la SMER procede a la elaboración y remisión del proyecto del Reporte descriptivo de los problemas públicos, a efectos de que sea revisado, validado y aprobado por la DPEF, el mismo que es puesto en conocimiento de la PCD, así como a las áreas del OEFA.

El segundo momento está referido a la formulación y aprobación de las propuestas normativas, es decir, una vez que el problema público es asignado a un especialista legal de la SMER, este desarrolla el diagnóstico y posibles alternativas de solución que permitan atender dicho problema, es así que elabora una propuesta de informe de formulación de propuesta normativa, documento que es aprobado por la SMER para su posterior remisión a la DPEF, a efectos de validar la formulación de esta mejora.

En esa línea del proceso, la DPEF deriva el informe a la Oficina de Asesoría Jurídica (OAJ) para que pueda emitir opinión legal. La OAJ emite el informe legal correspondiente y revisa el proyecto de Resolución del CD para posteriormente sea derivado a la Gerencia General (GG), a fin de solicitar a la PCD la autorización de la propuesta normativa ante el CD, la cual puede autorizar o no. Cabe señalar que, de ser autorizada la DPEF sustenta la propuesta en una

sesión de CD para su posterior aprobación, en ese sentido, el CD, por acuerdo, puede o no aprobar su publicación como proyecto normativo o en su defecto como norma jurídica, en caso sea por norma jurídica no es necesario recibir opiniones de la ciudadanía, en caso sea como propuesta normativa si es necesario recibir comentarios, opiniones y aportes de la ciudadanía.

Una vez que el CD acuerda que el proyecto normativo reciba aportes de la ciudadanía, la PCD emite la resolución respectiva señalando la disposición de la publicación del proyecto normativo y se indica a las personas interesadas realizar sus comentarios, opiniones, sugerencias y/u observaciones a la mencionada propuesta normativa.

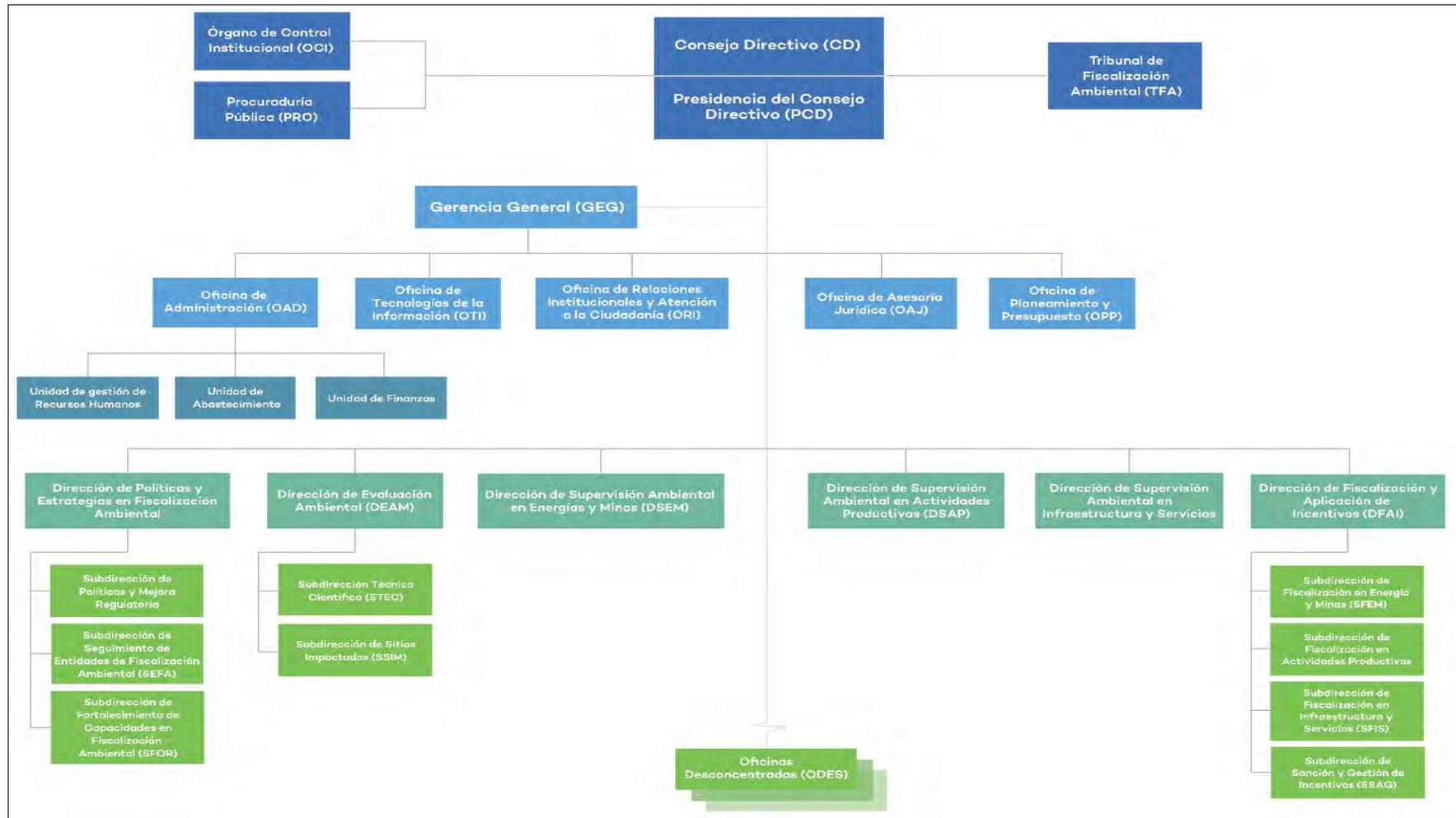
Finalmente, la SMER recibe, analiza y responde los aportes realizados por las personas interesadas, en el plazo de diez (10) días posterior al cierre para recibir los aportes. Posterior a ello, la SMER elabora y remite el proyecto de informe de sustento de la propuesta normativa para visto bueno de las áreas del OEFA, así como de la DPEF y OAJ, esta última emite opinión legal correspondiente y devuelve la propuesta normativa a la DPEF, para que sea remitido a la PCD a efectos de que solicite al CD la autorización de la presentación de la propuesta normativa. Cabe precisar que, de ser autorizada la DPEF sustenta la propuesta en una sesión de CD para su posterior aprobación; el CD, por acuerdo, puede o no aprobar el proyecto normativo, en caso sea aprobado, se procede a la emisión, suscripción y publicación de la resolución en el diario oficial el Peruano, así como en el portal institucional del OEFA y en el portal de transparencia estándar.

1.3.2. Actores involucrados en el proceso de participación ciudadana

Los actores involucrados en el proceso de producción normativa pueden agruparse en internos y externos a la entidad. En este sentido, los actores internos conforman las áreas que son parte de la organización, porque tienen roles diferenciados dentro del proceso de producción normativa y verlo como a nivel macro dificultaría el análisis del problema público y las posibles soluciones.

Al respecto, el OEFA, a través de la DPEF y la SMER son los actores internos más importantes debido a que, conducen el proceso de producción normativa. La SMER coordina con las áreas competentes, quienes aportan el conocimiento técnico de la propuesta normativa. El interés de la SMER está referido al desarrollo de la función normativa, así como de analizar todo el marco regulatorio para un adecuado funcionamiento del OEFA, respecto del SINEFA. Asimismo, buscar generar espacios de diálogos entre la administración pública y la ciudadanía a fin de fortalecer la eficacia de las normas que se producen al interior de esta.

Figura 3. Estructura orgánica del OEFA



Fuente: Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.

Las entidades públicas, si bien forman parte de la administración pública, se constituyen en actores externos debido a que, en el marco de la Ley del SINEFA, el OEFA puede emitir normatividad de cumplimiento obligatorio para las EFA de ámbito nacional, regional y local; en ese sentido, las entidades públicas también pueden participar en la formulación de aportes a los proyectos normativos que regulen sus funciones de fiscalización ambiental (OCDE, 2016).

El sector privado es un actor externo que debe participar activamente de la formulación de aportes a los proyectos normativos debido a que, las regulaciones que emite el OEFA impactan directamente en las actividades económicas que desarrollan, teniendo en consideración que, los sectores de competencia del OEFA son minería en mediana y gran minería, hidrocarburos en general, electricidad, pesca industrial y acuicultura a mayor escala, así como en el sector manufacturero (OCDE, 2016).

Asimismo, para estos actores, los proyectos normativos del OEFA relacionados con la fiscalización ambiental de sus actividades productivas podrían afectar sus intereses por lo que, de alguna manera, buscarían influir en la modificación de estos a efectos de verse favorecidos, para lo cual al contar con los recursos económicos necesarios contratarían los servicios especializados de estudios jurídicos de prestigio para que intervengan en la formulación de aportes.

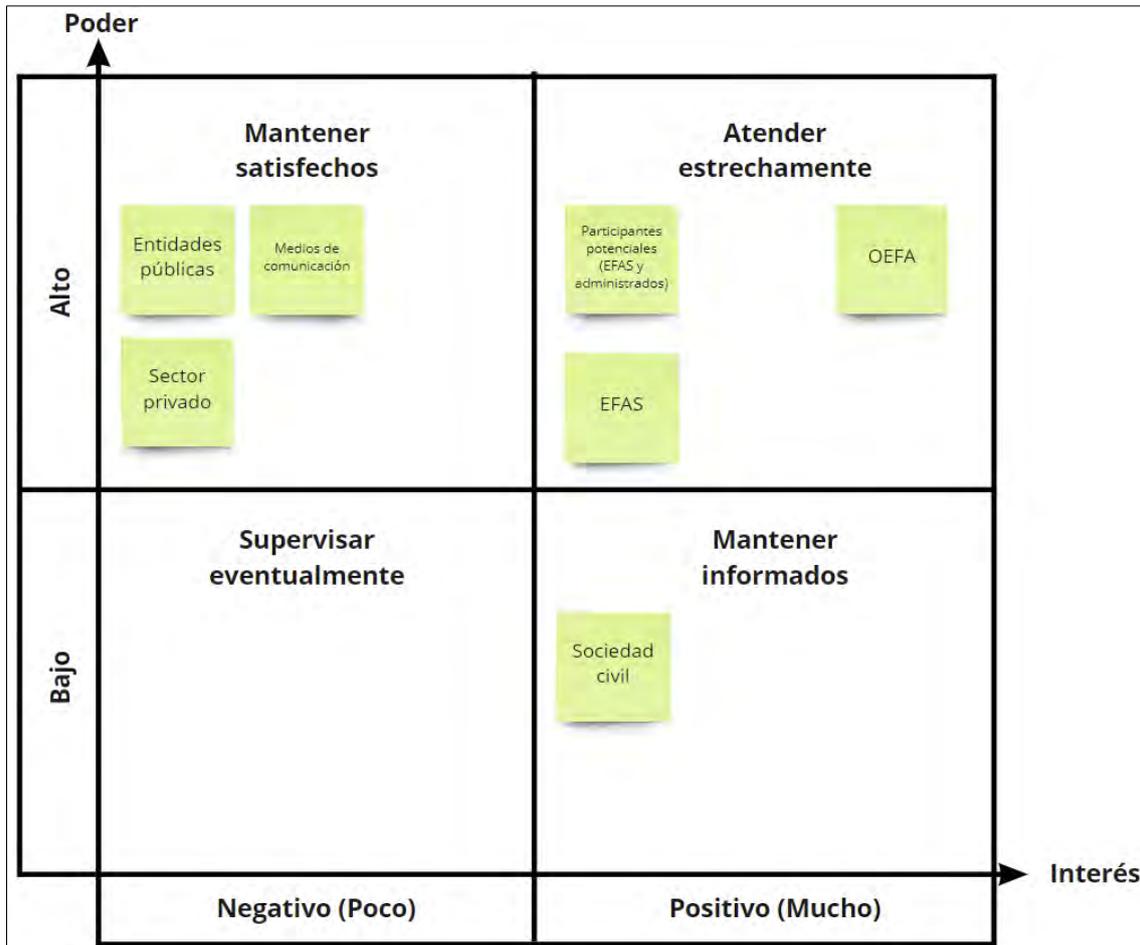
La ciudadanía se encuentra representada por las organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones civiles defensoras del ambiente, comunidades nativas y campesinas, así como pueblos indígenas, también encontramos profesionales especializados en temas de derecho ambiental, regulación y fiscalización ambiental, como abogados, ingenieros, biólogos, quienes participan en la formulación de aportes a los proyectos normativos.

Es importante mencionar que, el (Banco Mundial, 2004) refiere que “las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel único y fundamental en amplificar las voces de los pobres y asegurar que sean escuchadas. Aquellas que representan a los pobres y marginados tienen el poder de transformar a los individuos privados de derechos en interesados involucrados que trabajan activamente en la promoción del desarrollo y la disminución de la pobreza al interior de sus comunidades”. Es preciso mencionar que el OEFA desde su creación ha venido promoviendo la participación de los actores mencionados, con miras a considerar sus intereses en la formulación de las normas (OEFA, 2014).

Los medios de comunicación a través de diferentes formatos como televisión nacional, prensa, emisoras radiales o en redes sociales, tienen ese poder de difundir los proyectos normativos para que los actores mencionados puedan interesarse y emitir aportes a los referidos proyectos.

En la Figura 4, se ilustran a los actores que se han identificado en el proceso de formulación de proyectos normativos del OEFA.

Figura 4. Actores involucrados en el proceso de participación ciudadana



Elaboración propia.

1.3.3. Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA

Las entidades de la administración pública deben implementar mecanismos que permita promover la participación de la ciudadanía en aras de proteger el ambiente, cuya finalidad es que tanto personas naturales como jurídicas se encuentren involucradas en cualquier etapa del proceso de toma de decisión, así como en su seguimiento y control (OEFA, 2014). En ese sentido, la Ley General del Ambiente (LGA) en su artículo 134 refiere que la participación ciudadana se puede adoptar a través de “(a) la fiscalización y control visual de procesos de contaminación; (b) fiscalización y control por medios de mediciones, muestreo o monitoreo ambiental; y, (c) la fiscalización y control vía interpretación o aplicación de estudios o evaluaciones ambientales realizadas por otras instituciones” (Ley N° 28611, 2013, Art. 134).

En esa misma línea, el Reglamento sobre participación ciudadana del MINAM señala, en su capítulo de participación en la fiscalización, diversos mecanismos, siendo uno de ellos, la publicación de proyectos de normas que regulan temas ambientales de manera general o que cuyos efectos ambientales deban ser puestos en conocimiento de la ciudadanía a fin de recibir el *feedback* necesario (OEFA, 2014).

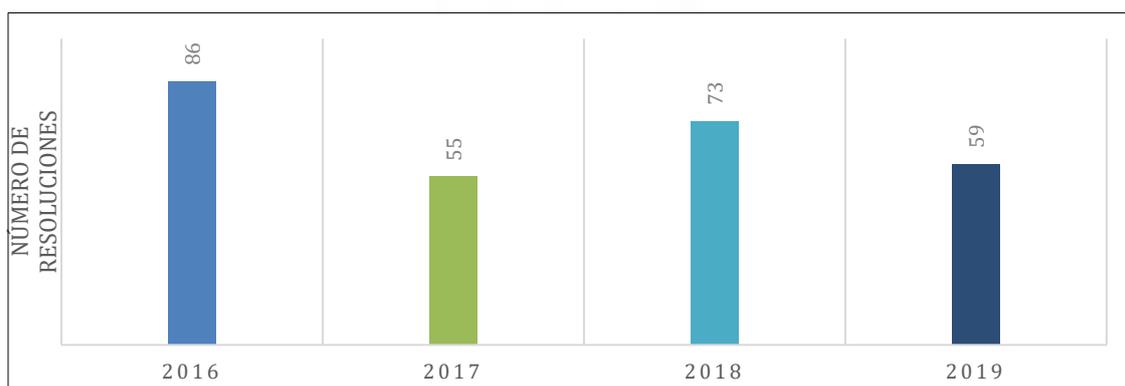
Como se había mencionado, a partir del 2013, con el fortalecimiento de la Ley del SINEFA, el OEFA tiene la capacidad, no solo, de regular sus procedimientos, sino también de tipificar las infracciones y establecer la escala de sanciones que se aplicarían a sus administrados de competencia directa; para lo cual, la ciudadanía interesada puede remitir sus comentarios, observaciones y/o sugerencias a los proyectos normativos que se regulen. Asimismo, en el marco de su rectoría del SINEFA regula las normas necesarias para el adecuado ejercicio de la función supervisora a las EFA, las mismas que, en el marco de la participación ciudadana, pueden ser comentadas por las EFA de ámbito nacional, regional y local.

Por su parte, la etapa de participación ciudadana garantiza y permite que la ciudadanía en general tenga y pueda manifestar sus ideas y esto supone que sus aportes puedan influir en la toma de las mejores decisiones para la aprobación de las propuestas normativas que adopte el OEFA. Finalmente, es pertinente señalar que el mecanismo de participación ciudadana se desarrolla en el acápite 1.3.1 de este documento.

1.3.4. Magnitud del problema de la participación a nivel nacional

Para determinar la magnitud del problema, partimos de la cuantificación de las normas producidas por el OEFA en el periodo de estudio. En ese sentido, procedimos a la búsqueda de resoluciones de PCD y CD en el portal institucional del SPIJ, evidenciando que, el OEFA a nivel institucional, del 2016 al 2019, ha desarrollado una producción normativa de un total de doscientos setenta y cuatro (274) normas, tal como se muestra en la Figura 5.

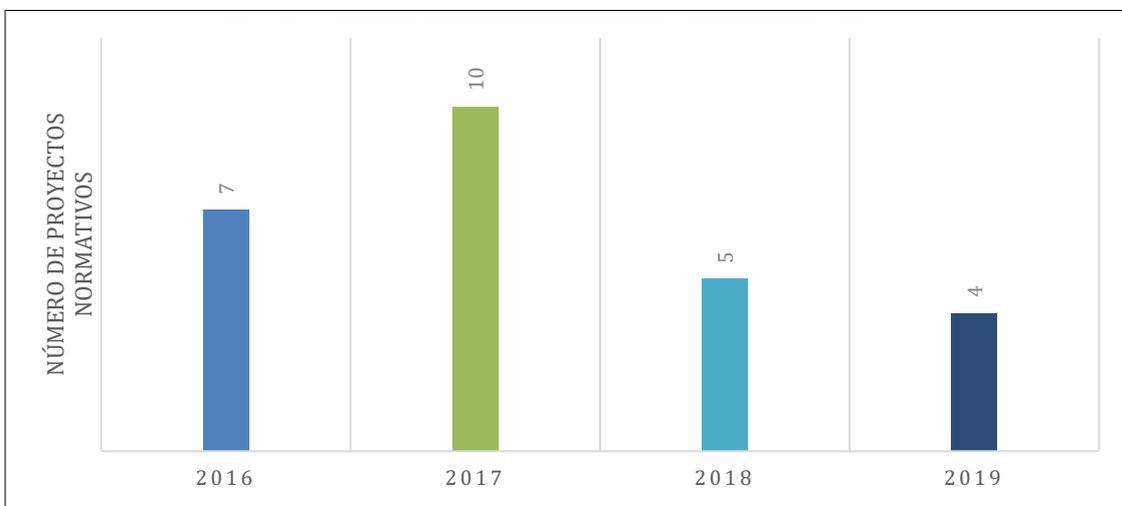
Figura 5. Producción normativa del OEFA (2016-2019)



Elaboración propia con información obtenida del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).

De los datos mostrados precedentemente, procedimos a identificar y/o filtrar las resoluciones, sean de PCD o CD, que contengan proyectos normativos que hayan sido sometidos a participación ciudadana. En tal sentido, el OEFA, del 2016 al 2019, ha tenido una producción normativa de veintiséis (26) proyectos normativos, es decir, siete (7) proyectos normativos en el 2016 fueron sometidos a participación ciudadana, en el año 2017 fueron sometidos diez (10) proyectos normativos, en el año 2018 se sometieron cinco (5) proyectos normativos y, en el año 2019 se sometieron cuatro (4) proyectos normativos. Cabe precisar que, dichos proyectos normativos están referidos a temas como regulación de sus procedimientos, tipificación de infracciones y escala de multas para los administrados de su competencia y, emisión de lineamientos y/o directivas, en el marco de su rectoría en el SIREFA, entre otros, de acuerdo con la Figura 6.

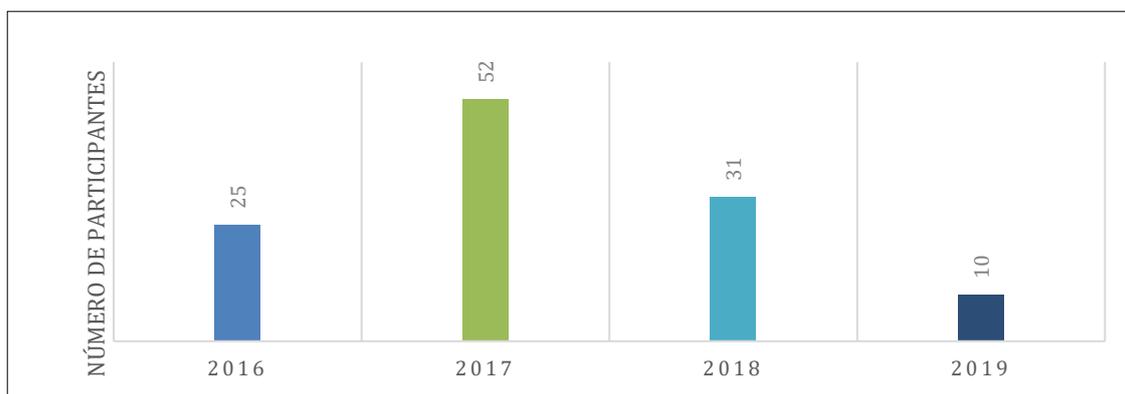
Figura 6. Producción de proyectos normativos del OEFA por año (2016-2019)



Elaboración propia con información obtenida del Sistema Peruano de Información Peruano.

Asimismo, según la información brindada por el OEFA, a través de acceso a la información pública, así como del análisis realizado a las matrices de comentarios de los proyectos normativos de los años 2016 al 2019, se desprende que existió una participación de un total de ciento dieciocho (118) comentaristas, es decir, veinticinco (25) comentaristas participaron en el año 2016, cincuenta y dos (52) en el año 2017, treinta y uno (31) en el 2018 y diez (10) en el año 2019, tal como se presenta en la Figura 7.

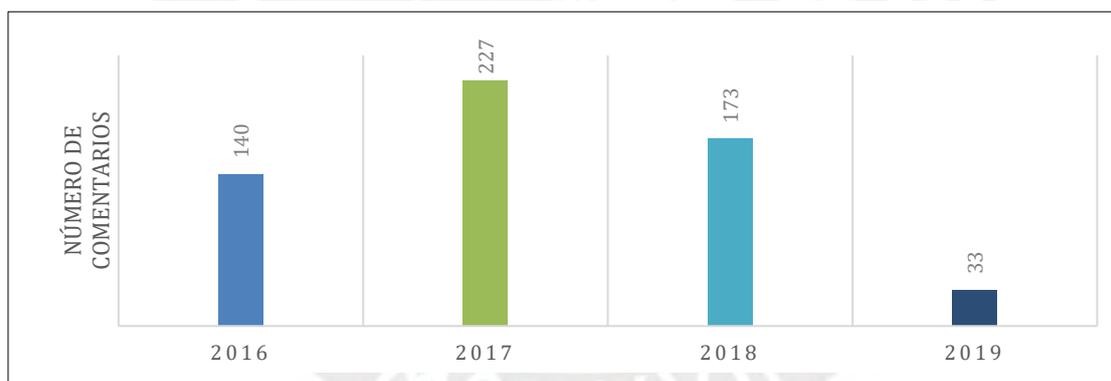
Figura 7. Número de participantes por año (2016-2019)



Elaboración propia de acuerdo con la información brindada por el OEFA.

Por otro lado, respecto al nivel de participación, de la revisión de la evidencia se aprecia que el número de comentarios para el año 2016 fue de ciento cuarenta (140), para el año 2017 fue de doscientos veintisiete (227), para el año 2018 es de ciento setenta y tres (173) y, para el año 2019 fue de treinta y tres (33) comentarios, de acuerdo con la Figura 8.

Figura 8. Número de comentarios recibidos anualmente (2016-2019)



Elaboración propia con base en la información brindada por el OEFA.

De la figura precedente, podemos notar que, en el año 2019, se recibió la menor cantidad de comentarios, esto podría deberse a la complejidad de los proyectos normativos o que también fue el año con menor producción de propuestas normativas. Asimismo, se evidencia una presunta reducida participación ciudadana, teniendo en consideración que el OEFA, en el marco de sus competencias, fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones ambientales del sector de minería desde el año 2010, sector energía desde el año 2011, sector pesquería desde el año 2012, sector industria desde el año 2013. Además, supervisa el control y vigilancia de los Organismos Vivos Modificados y de las Consultoras Ambientales desde el año

2016, en el área de los Residuos Sólidos desde el año 2018 y, al sector agricultura y riego desde el año 2019.

En ese sentido, de acuerdo con el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA) aprobado por el OEFA en el año 2016 era competente para realizar el seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los sectores de minería, energía (subsectores de electricidad e hidrocarburos), pesquería e industria, tal como se presentan los sectores mencionados en la Tabla 1.

Tabla 1. Sectores de competencia directa del OEFA

Sectores	Subsectores
Minería	Gran y mediana minería
Industria manufacturera y comercio interno	-
Consultoras Ambientales	-
Energía	Hidrocarburos y electricidad
Control y vigilancia de Organismos Vivos Modificados	-
Pesca	Procesamiento industrial pesquera y acuicultura de mediana y gran empresa.
Agricultura	Subactividad Pecuaria, Agrícola e Irrigación
Residuos Sólidos	Infraestructura de residuos sólidos, áreas desagradados por residuos sólidos municipales, Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales (Pigars) y Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales (PMR).

Fuente: PLANEFA correspondiente al 2020 del OEFA

Sobre el particular, a efectos de cuantificar los administrados del OEFA, nos dispusimos a calcular un parámetro que nos permita comparar el número de participantes efectivos versus el número de participantes potenciales que podrían aportar mediante comentarios, sugerencias u observaciones a los proyectos normativos elaborados por la entidad. Para tal fin, procederemos a cuantificar a los principales actores que, por la naturaleza de cada proyecto normativo del OEFA, pueden tener mayor interés en participar, como son los administrados directos del OEFA y las EFA del SINEFA.

Cabe mencionar que existen otros grupos de interés, como las asociaciones del sector privado o los estudios de abogados, quienes también participan activamente, pero existe una alta probabilidad de que lo hagan en representación de los administrados del OEFA. Asimismo, el volumen de entidades públicas que no son EFA y presentan comentarios, así como el número de ciudadanos/as es bajo, por lo que, para fines metodológicos, nos centraremos en los dos (2) tipos de actores antes mencionados y se calculará el parámetro con las cifras de los últimos tres años

del periodo de estudio y para el 2019 se utilizan las cifras de 2018 debido a que, en ese año, el OEFA realizó el conteo según unidades fiscalizables y no por administrados.

Tabla 2. Número de administrados del OEFA por año

Sectores	2016	2017	2018	2019
Minería	456	176	223	223
Hidrocarburos*	240	137	137	137
Electricidad	372	385	355	355
Pesca	339	222	236	236
Industria	498	278	999	999
Organismos Vivos Modificados	0	9	232	232
Consultoras Ambientales	0	0	594	594
Residuos Sólidos	0	0	1370	1370
TOTAL	1905	1207	4146	4146

Elaboración propia con información proporcionada por el OEFA.

* No se consideran las unidades menores de hidrocarburos debido a que éstas no implican un riesgo ambiental mayor.

Nota: Para el 2019 se utilizan las cifras 2018 debido a que en el 2019 el OEFA realizó el conteo según unidades fiscalizables.

Tabla 3. Número de EFA por año (2016-2019)

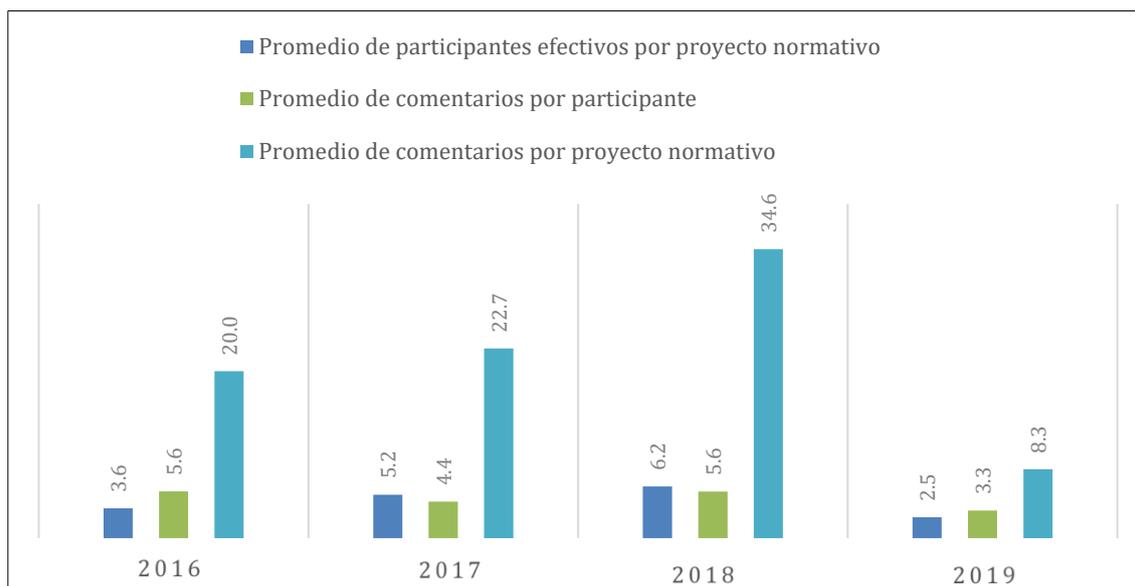
Tipo de EFA	Número de EFA por año
EFA Nacionales	15
EFA Regionales	26
EFA Locales	1874
TOTAL	1915

Elaboración propia con información proporcionada por el OEFA.

Nota: Las cifras mostradas por año se mantienen constantes durante el periodo de estudio.

Ahora bien, para analizar el volumen de participación, calculamos el promedio de participantes efectivos por proyecto normativo, el promedio de comentarios por participante y el promedio de comentarios por proyecto normativo, durante el periodo de estudio. A continuación, en la Figura 9, se presenta la evolución de estos indicadores en el periodo 2016-2019.

Figura 9. Promedios de participación en los proyectos normativos del OEFA (2016-2019)

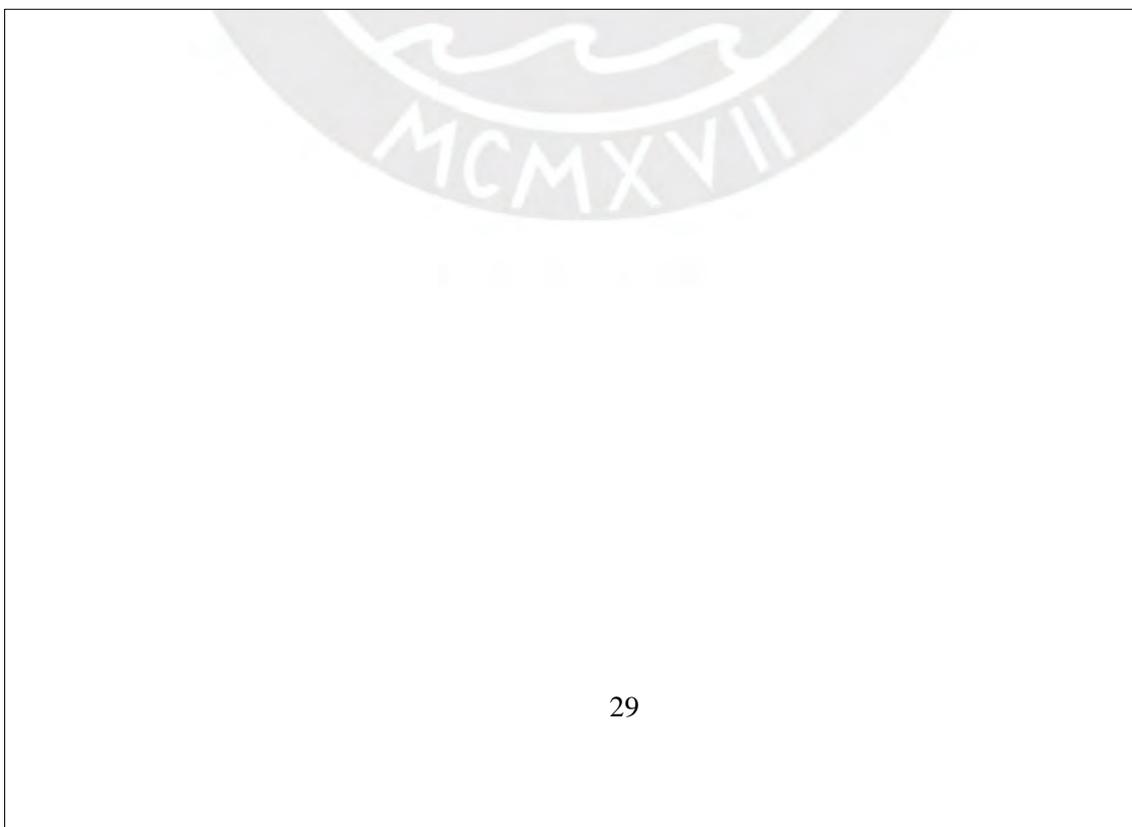


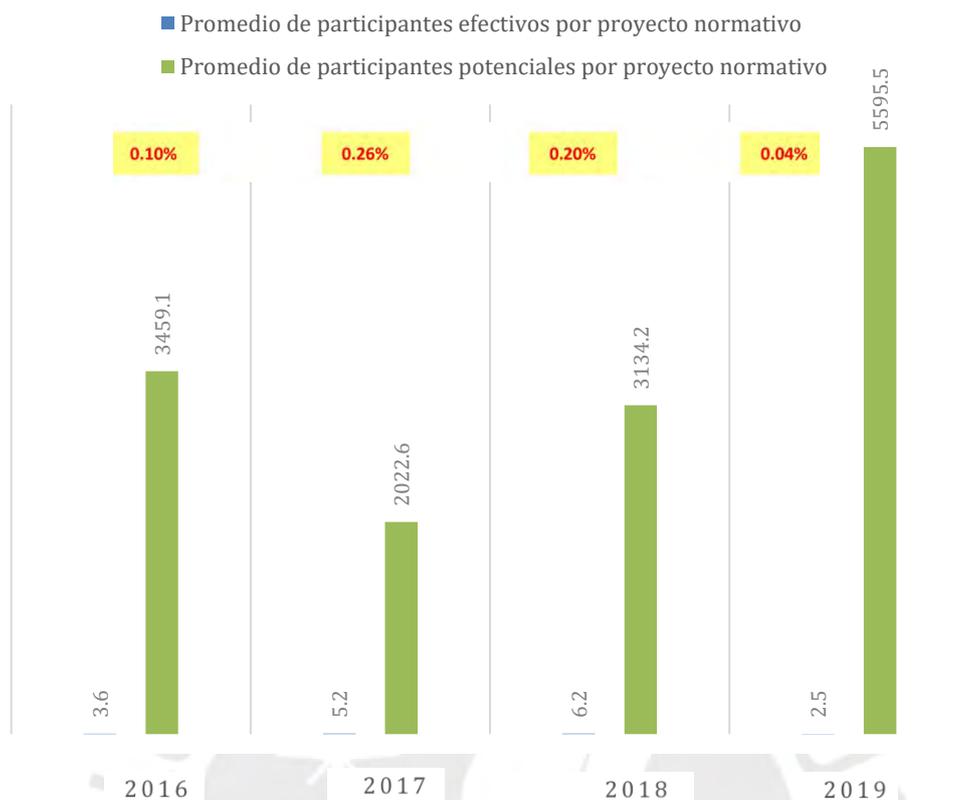
Elaboración propia de acuerdo con la información del OEFA.

Al respecto, el primer indicador nos evidencia que, en el 2018, se tuvo un mayor número de participantes por proyecto normativo, aproximadamente seis (6) participantes en promedio. Asimismo, el año con menor participación fue en el 2019 con menos de (3) participantes en promedio. Por otro lado, respecto al segundo indicador vemos que cada participante tiende a formular de 3 a 6 comentarios en promedio. Finalmente, el tercer indicador referido al promedio de comentarios por proyectos normativos se evidencia que el año que se recibieron más comentarios por proyecto normativo, fue en el 2018, con cerca de treinta y cinco (35) comentarios para cada proyecto normativo. En el año 2019, el promedio de comentarios bajó a ocho (8) por proyecto normativo.

De estos tres (3) promedios analizados, tomaremos el promedio de participantes efectivos por proyecto normativo frente al promedio de participantes potenciales por proyecto normativo, tal como se aprecia en la Figura 10. Cabe mencionar que el número potencial de participantes se ha calculado realizando la sumatoria de los actores detallados en las Tablas 2 y 3, de acuerdo con la naturaleza de cada uno de los proyectos normativos emitidos por el OEFA en los años de estudio.

Figura 10. Promedio de participantes efectivos vs participantes potenciales (2016-2019)





Elaboración propia de acuerdo con la información brindada por el OEFA.

De la figura anterior se evidencia un bajo nivel de participación ciudadana, ya que el número de participantes efectivos es muy bajo en comparación con el número de participantes potenciales, como se aprecia en los porcentajes mostrados, que representan cuántos de los participantes potenciales efectivamente participan en los proyectos normativos del OEFA.

Así tenemos que, en el 2016 no se superó el 0.10 % del total de participantes potenciales, en el 2017 solo se llegó al 0.26 %, cayendo al 0.04 % en el 2019, lo que indica que el OEFA no está logrando convocar ni al 1 % de los participantes potenciales que podrían formular comentarios, sugerencias u observaciones a sus proyectos normativos.

1.3.5. Perfil de los participantes en el proceso de producción normativa del OEFA

El OEFA cuenta con registros de las matrices de comentarios de los proyectos normativos, que presentan los nombres de los comentaristas que remitieron sus aportes u observaciones a la propuesta normativa. En la Figura 11 se muestra la cantidad de participantes durante los años 2016 al 2019, por tipos de participantes, por ejemplo: representantes de organizaciones del sector público, privado o ciudadanía. Dentro del sector privado se contabilizan a los administrados del OEFA, empresas de consultoría, estudios jurídicos y a las asociaciones de empresas privadas. Como parte del sector público se consideran a las EFA y a

otras entidades públicas que no cuentan con competencias de fiscalización ambiental, como la SUNAT o el SENACE. Finalmente, la ciudadanía representa a comentaristas que son personas naturales.

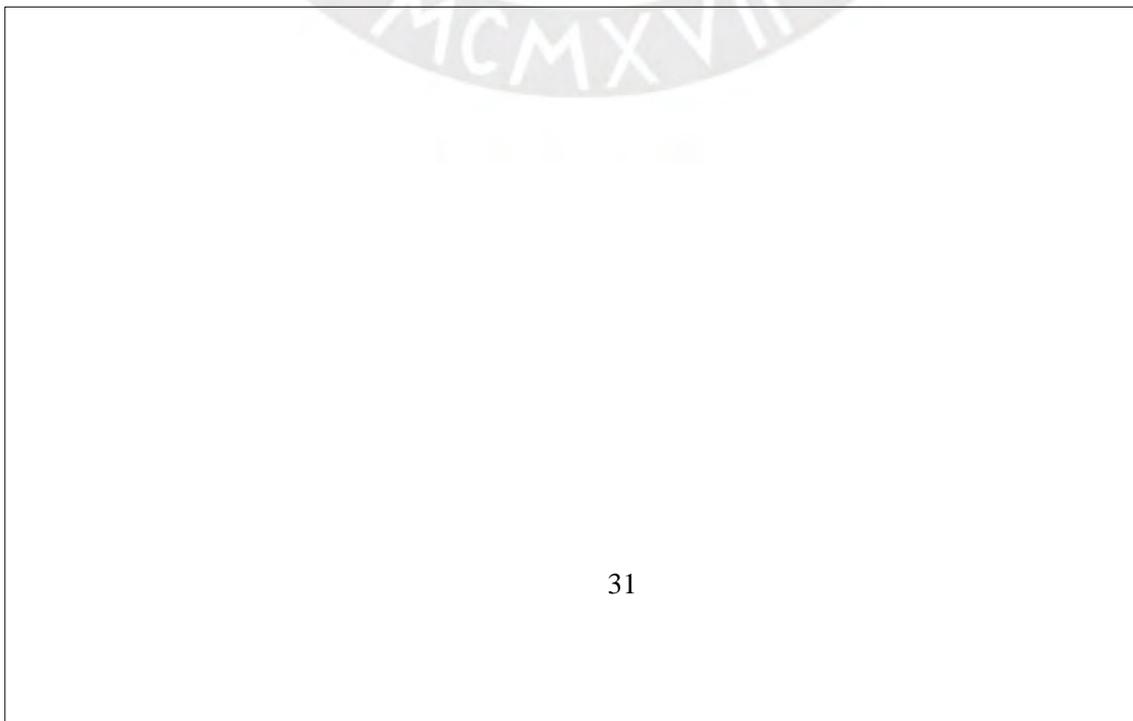
Figura 11. Tipos de participantes (2016-2019)

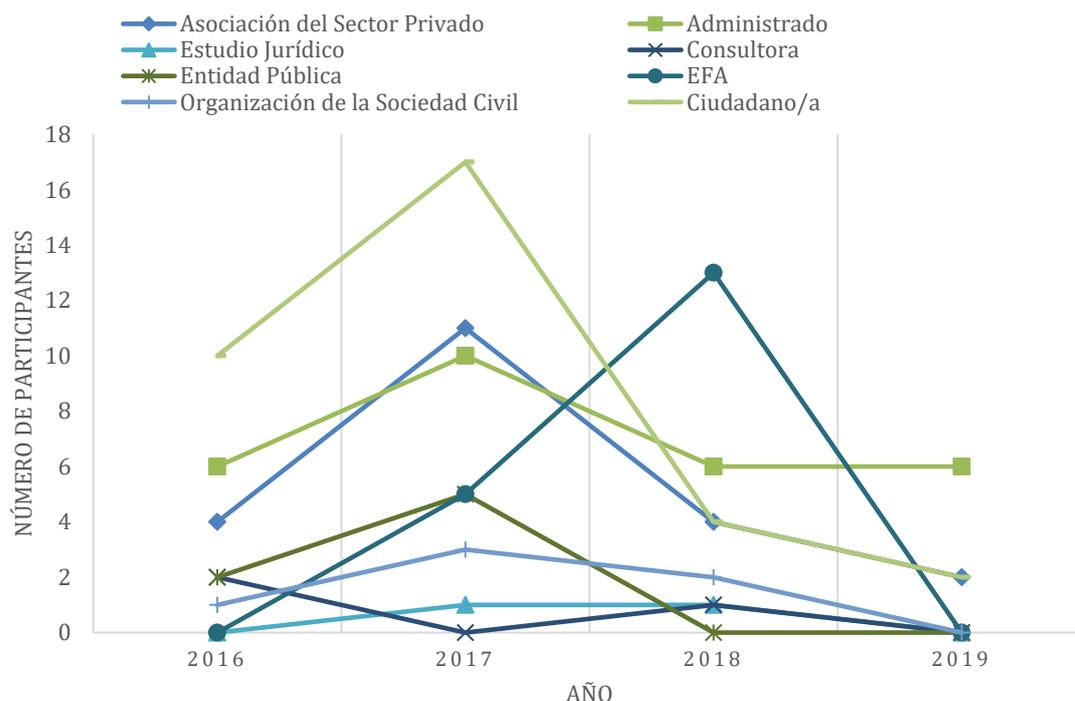


Elaboración propia con base en la información del OEFA.

Además, podemos observar que, en el transcurso de los años, el sector privado es el tipo de participante que ha presentado el mayor número de comentarios, y que las entidades del sector público han incrementado su volumen de participación a partir del año 2017. De estos tres (3) grandes grupos de participantes, en la Figura 12 desagregamos los subtipos que los componen, en el mismo periodo de tiempo.

Figura 12. Sub tipos de participantes (2016-2019)



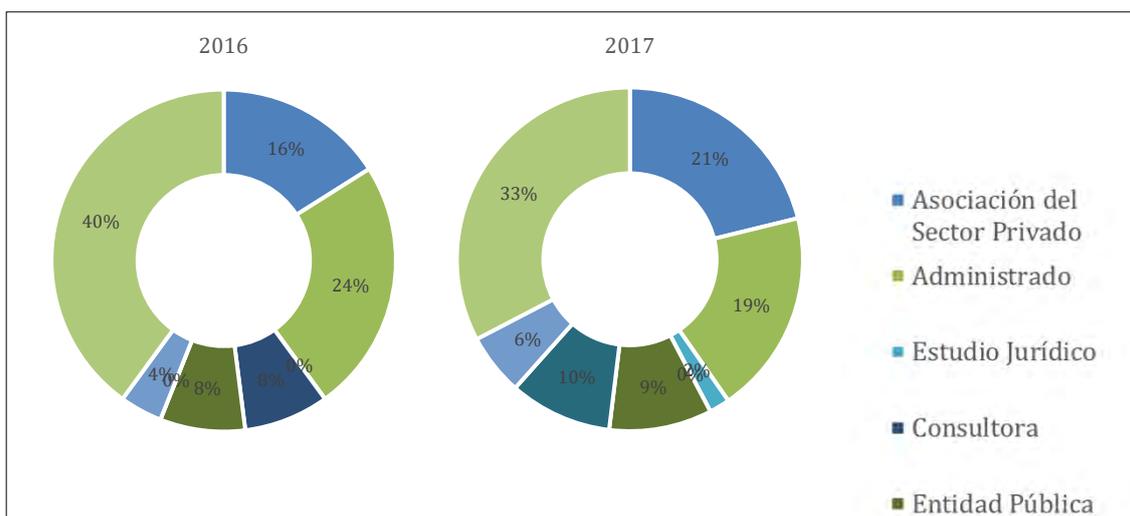


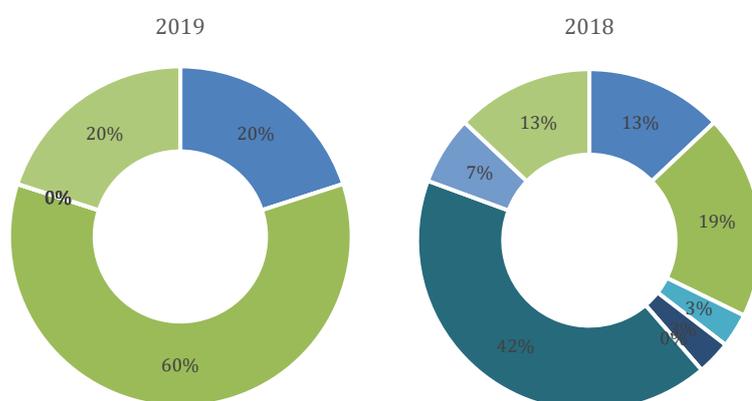
Elaboración propia, con base a la información del OEFA.

Así, se puede notar que, en el transcurso de los años, los comentaristas con mayor participación han sido los administrados, las asociaciones del sector privado, las EFA y los ciudadanos/as. Los administrados del OEFA fueron más activos durante el 2017. Las EFA destacan por haber incrementado su participación durante los últimos años, con una caída en el 2019, siguiendo la curva del sector público presentada en la figura anterior.

Por otro lado, los subtipos con menor interacción histórica son las organizaciones de la sociedad civil, los estudios jurídicos, las empresas de consultoría y las entidades públicas. Ahora bien, esta predominancia ha ido variando en el transcurso de los años, como se puede ver en la Figura 13.

Figura 13. Distribución porcentual de los subtipos de participantes (2016-2019)





Elaboración propia con base en la información del OEFA.

Desde el año 2016, un porcentaje importante de participantes son administrados del OEFA. En el año 2019, su participación fue del 60 %. Asimismo, las asociaciones del sector privado han mantenido un nivel constante de participación, con un promedio cercano al 18 % en el periodo de estudio. Los estudios jurídicos representan un máximo del 3 % del total de contribuciones. La participación de las consultoras se registra en los años 2016 (8 %) y 2018 (3 %), y la de las entidades públicas, en los años 2016 (8 %) y 2017 (9 %). Si bien solo destacan porcentualmente en los años 2017 y 2018, el pico de intervenciones de las EFA se dio el año 2018, sobrepasando el 40 % del total de comentarios.

Las organizaciones de la sociedad civil realizaron, en promedio, 6 % de los comentarios, del 2016 al 2018, pero no presentaron participantes en el año 2019. Así también, los comentarios formulados por ciudadanos/as/as han representado cerca del 27 % de los comentarios totales en el periodo.

1.4. Marco institucional y normativo relacionado con el problema

Tabla 4. Marco normativo frente al problema identificado

Problema identificado	Marco desarrollado frente a problema identificado
Reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA,	Constitución Política del Perú de 1993.
	Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano.
	Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

durante el período 2016 - 2019.	Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
	Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
	Ley N° 29325, Ley del SINEFA.
	Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, Reglamento de la Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.
	Decreto Supremo N° 001-2009-JUS que aprueba el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General.
	Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.
	Decreto Supremo N° 004-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Marco institucional frente al problema identificado

Problema identificado	Marco que crea entidades/comisiones encargadas de dar lineamientos para atender el problema identificado
Reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el período 2016 - 2019.	Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
	Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6. Políticas públicas generales frente al problema identificado

Problema identificado	Políticas públicas generales
Reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el período 2016 - 2019.	Políticas de Estado – Acuerdo Nacional.
	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
	Política Nacional del Ambiente.
	Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA 2011 – 2021.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Políticas públicas específicas frente al problema identificado

Problema identificado	Políticas públicas específicas
Reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el período 2016 - 2019.	Plan de Acción del Perú para su incorporación a la Sociedad de Gobierno Abierto.
	IV Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú 2020 – 2021.

Fuente: Elaboración propia.



CAPÍTULO II: CAUSAS DEL PROBLEMA

Al concluir con la identificación y poner en evidencia el problema desarrollado en el capítulo I, pasaremos a abordar las causas de este problema. En ese sentido, esta parte contiene dos temas fundamentales: El desarrollo de un marco teórico causal del problema concerniente a la reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA y el análisis causal del problema.

2.1. Marco teórico sobre las causas del problema

Desde la academia, hemos evidenciado las causas del problema desde cuatro factores claves como son el político, social, psicológico e institucional.

2.1.1. Factores políticos

Causa 1: Confusión entre la participación ciudadana y participación política

La participación ciudadana y participación política suelen ser confundidas como similares; sin embargo, según explica Aguirre (2013), la primera refiere a una interacción autónoma de los ciudadanos frente a los políticos, mientras la segunda refiere a una interacción bajo una ruta cuasi institucionalizada. No obstante, una participación ciudadana respecto a algún tema sí puede devenir en una participación política, si es que dicha interacción es institucionalizada.

En esa misma línea, argumentan Córdova, Flores, Alejandro, y Vázquez del Mercado (2015) cuando mencionan que los hábitos de la participación política en el mundo concluyen que la población de a pie no participan porque no se llegan a interesar en la política debido a que, hacerlo o participar no les resulta útil o en algunos casos porque no tienen el tiempo, recursos económicos o habilidades para hacerlo.

Morales, Núñez, y Delfín (2006) señalan que la participación ciudadana suele ser restringida y que solo se concentra con mucha exclusividad en la participación electoral quedando el ciudadano como relegado a ser simplemente un usuario del Estado.

Sánchez (2015) señala que la participación ciudadana no debemos entenderla como una cuestión de moda o preferencia, sino como una oportunidad de intervenir en el destino colectivo que resulta irrenunciable de la vida pública y, adicionalmente, este espacio debe permitir que la ciudadanía pueda manifestar sus ideas para influir en la toma de las mejores decisiones públicas lo que podría incidir en la eficacia de las normas que adopte el OEFA.

Causa 2: Ausencia de procedimientos claros y específicos

De acuerdo con la OCDE (2015) los procesos de participación suelen verse envueltos en burocracia y tecnicismos, que no resultan amigables para los ciudadanos, agregando que los documentos suelen ser típicamente complejos y extensos, lo que rápidamente desmotiva la participación ciudadana.

Agregando a ello, Aguirre (2013) argumenta que el Estado padece la ausencia de reglamentos específicos y procedimientos que permitan, garanticen y reconozcan el derecho a participar de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas desde, por ejemplo, las consultas hasta la deliberación de normas de mayor jerarquía.

Esto se agrava debido a que, ante la ausencia de mecanismos claros y el escaso conocimiento del funcionamiento del Estado y su organización para la toma de decisiones (OCDE, 2015), la ciudadanía no tiene más salida que salir a las calles para realizar movilizaciones y/o protestas, las mismas que rápidamente son criminalizadas por el Estado.

En la experiencia chilena, Mirosevic (2011) identifica algunos problemas importantes que presentan: (1) la indefinición de criterios a considerarse para las observaciones, y (2) un plazo muy corto para enviar las observaciones (60 días).

Asimismo, según Serbin (2012), al tener un marco institucional débil e inestable sólido, las organizaciones ciudadanas padecen de una debilidad institucional: de tal manera, se estaría ante un círculo vicioso. En consecuencia, estas organizaciones ciudadanas, sea de la sociedad civil o redes informales, tenderán a ver las propuestas normativas como planteamientos imperativos del Estado a la cual se perciben ajenos: en efecto, la falencia del marco institucional se convertirá en el escenario para la proliferación de organizaciones antisistema.

En la experiencia española, Espluga, Ballester, Hernández-Mora, y Subirats (2011) identificaron que en la consulta pública existe un lenguaje técnico excesivo en los documentos de planificación, lo cual dificulta significativamente su comprensión por parte del público ajeno a las materias de planificación. Ello representa también una manera de dificultar la consulta pública.

Recogiendo estas experiencias, resulta relevante que los procedimientos tengan mecanismos que promueva la participación ciudadana y flexibilidad operativa claramente definida las pautas. Si bien los procedimientos pueden pretender facilitar la participación, finalmente son los mecanismos, denominados también medios, que traza con mayor claridad la ruta operativa. Transversalmente a estos procedimientos y mecanismos se debe procurar que sean adecuados culturalmente para la comprensión de los actores que sean parte de estos.

Causa 3: Déficit democrático

El déficit democrático, según Aguirre (2013), refiere a la brecha existente de la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas, la cual requiere un dinamismo mayor en la interacción de la información procedente de los usuarios y proveedores. Sin embargo, al limitarse la participación ciudadana en época electoral o en las encuestas respecto a los gobernantes, dicha brecha existirá y, por ende, se hablará de un déficit democrático.

Entre los obstáculos para la construcción de espacios públicos amónicos, Serbin (2012) señala que en la ideología de los actores involucrados hay dos elementos: (1) la existencia de una cultura política en que las élites centralizan las tomas de decisiones más relevantes para el país, y (2) una desconfianza respecto a la participación y las demandas de la ciudadanía, la cual se expresa en su exclusión en la esfera política para temas que afecten a las élites. Por ello, Serbin (2012) concluye que es evidente el déficit democrático.

El déficit democrático tiene como una causa al déficit de gestión. Según Grandi (1997) esta relación se evidencia: por un lado, cuando hay sistemas burocráticos inadecuados que no mantienen insatisfecho a sus usuarios; y, por otro lado, cuando hay brechas de comprensión entre lo otorgado y demandado por parte de las entidades públicas y los ciudadanos. Para lidiar con estas evidencias que conllevan al déficit de gestión - y efecto al déficit democrático-, Grandi propone una integración entre el Estado (incluye a entidades públicas y sus sistemas burocráticos) con los ciudadanos (incluye a sociedad civil y usuarios), la cual consiste en que haya una coordinación entre ambas partes para establecer espacios de negociación.

Cabe destacar, en línea con Poduje (2008), hay agrupaciones ciudadanas que justifican su existencia con las pretensiones de tener una cuota de participación en las tomas de decisiones, pero la percepción general de la ciudadanía es que dicha cuota es un mero saludo a la bandera. Sumado a ello, yace la imposibilidad de una participación real y simultánea de los ciudadanos en todos los temas, tal como sostiene Merino (1997).

Otros autores como Córdova et al. (2015) indican que las expectativas no cumplidas por la democracia conllevan a la insatisfacción de la ciudadanía, a lo cual denomina como la “decepción democrática” que mella la participación ciudadana.

Finalmente, desde la perspectiva de Sánchez (2010), el déficit democrático en Latinoamérica se puede visibilizarse en dos escenarios. El primero está relacionado a la lucha del Ejecutivo con el legislativo para pretender restarle poder o viceversa. El segundo concierne

al dilema de hasta cuánto operativizar la descentralización del poder Estatal, donde se dé relevancia la participación de los actores regionales.

2.1.2. Factores Psicológicos

Causa 4: Sentimiento de ser más consumidores que ciudadanos

Dada la predominancia de una economía basada en el mercado, según Aguirre (2013), en Latinoamérica las personas suelen confiar más en su propia capacidad financiera y conciben al Estado como un mero proveedor de bienes y servicios, es decir, se da una figura de “ciudadano privado”. Ello se entiende también por la desconfianza hacia las autoridades políticas, las instituciones y las leyes.

Causa 5: Desconfianza en la eficiencia del Estado y en los formuladores de políticas

Una de las causas a la desconfianza en la eficiencia del Estado y en los formuladores de políticas, tal como señala Aguirre (2013), es que la ciudadanía se concibe a sí misma como limitada de poder influir, es decir, está desesperanzada de una participación real en el diseño y toma de decisiones.

La OCDE (2015) evidenció que una de las razones del escepticismo de los ciudadanos en participar espacios planteados por los gobiernos es la preconcepción de que solo se transmiten las decisiones ya tomadas por los formuladores. Otros autores como Velásquez y González (2003), propone otra razón de dicho escepticismo, la cual es la existencia de una amplia corrupción y red de clientelismo. De esa manera, como se aprecia, dicho escepticismo recae a la generación de la desconfianza ciudadana en participar en espacios generados por el gobierno.

En relación con la postura anterior, Serbin (2012) sostiene que las políticas de varios gobiernos de Latinoamérica se trabajan entre una imposición procedente de las élites (sea políticas tecnocráticas) o una relación clientelar con organizaciones ciudadanas cooptadas por aliados de las élites.

2.1.3. Factores sociales

Causa 6: Participar es demandante para la ciudadanía

La OCDE (2015) evidenció también que otra de las razones del escepticismo de los ciudadanos en participar está relacionado más a un desincentivo que se manifiesta en la alta dedicación de tiempo y el nivel de conocimientos requeridos para tener una adecuada. Estos requerimientos se hacen más crecientes, según Mirosevic (2011), cuando se trata de involucrar

la participación de ciudadanos no asociados o de bajos recursos, por lo que se encontrarían en mayor desventaja para sustentar sus observaciones.

Muchas de las organizaciones ciudadanas y redes sociales, según Serbin (2012), no cuentan con una preparación adecuada, sea en los tecnicismos burocráticos y/o temáticos, para estar en un espacio de negociación más equilibrada frente al Estado. Por ello, pese a no tener sustento técnico o analítico sobre los temas en discusión, apelan a posiciones radicales como una manera de lidiar con dicha brecha en la negociación.

Causa 7: Falta de conocimiento sobre las oportunidades para participar

Otra de las razones identificadas por la OCDE (2015) respecto al escepticismo de la participación ciudadana, plantea que, el sesgo de la prensa y pocas visitas en los sitios web de las plataformas, de participación conllevan al desconocimiento de los ciudadanos por participar.

2.1.4. Factores institucionales/organizacionales

Causa 8: Limitado apoyo institucional

Hay autores como Espluga (2011) que plantean como factores claves al apoyo institucional del gobierno de turno para la participación ciudadana, por lo que al no estar adecuadamente presente habría una alta posibilidad de lograr una participación exitosa. En la misma línea, los casos estudiados por Velásquez y González (2003) refuerzan la importancia de un adecuado apoyo del gobierno para lograr un alto impacto en los procesos participativos de los ciudadanos.

Causa 9: Falta de liderazgo institucional

Según Espluga et al., (2011), cuando hay un liderazgo institucional deficiente conlleva a un desinterés de la participación de la ciudadanía ni que se priorice ello como parte de la agenda pública. Por su parte, Velásquez & González (2003) destacan que la relación con la ciudadanía y las posibilidades para que participen se ven mellada cuando perciben que sus los líderes políticos actúan guiados por relaciones de corrupción y clientelismo.

Causa 10: Débil promoción de los procesos de participación

Las experiencias recogidas por Velásquez & González (2003) demuestran que la alta discrecionalidad de las autoridades por aumentar o no la participación ciudadana suele menoscabar la continuidad de su promoción. En la misma línea, la investigación de Espluga et al. (2011) revela que hay un rol clave de las autoridades en el aseguramiento de una adecuada promoción de los procesos de participación en todos los niveles de la esfera pública, por lo que

hay un alto riesgo de que pueda verse debilitada discrecionalmente por decisión de los líderes políticos de turno.



2.2. Causas del problema

En este acápite abordamos las causas de la reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA que se han seleccionado para la investigación, las mismas que se desarrollarán con detalle, para validar su aplicación práctica en el problema identificado.

En ese sentido, empezamos esta cuestión con la caracterización de las causas de la problemática, de acuerdo con las entrevistas desarrolladas a funcionarios del OEFA, académicos, usuarios externos y expertos en la materia.

Las entrevistas desarrolladas se realizaron empleando guías semi estructuradas, con el objetivo de entablar una conversación y extraer información relevante que nos permita, desde la visión del entrevistado, abordar los temas de relevancia para la investigación.

Para lograr este objetivo todos los entrevistados firmaron un protocolo de consentimiento informado a través del cual se respetan sus derechos y, además, se tiene presente los principios éticos en este tipo de investigaciones. Los entrevistados fueron las siguientes personas:

Entrevista 1: Andrea Lostaunau Barbieri, abogada, actualmente se desempeña como Subdirectora de Políticas y Mejora Regulatoria del OEFA.

Entrevista 2: Jorge Rolando Llanos Rojas, abogado, especialista legal del OEFA y participante recurrente en el proceso de producción normativa de la entidad.

Entrevista 3: José Villarán Manrique, ingeniero y asesor ambiental de la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP).

Entrevista 4: Ady Rosin Chinchay Tuesta, abogada y docente universitaria con experiencia en derecho y política ambiental.

Entrevista 5: Carol Mora, Directora del Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), junto a Fátima Contreras Tellez, Especialista del Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA.

El objetivo de las entrevistas fue identificar, entre otras, las causas de la reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA, las cuales se describen a continuación: i) confusión entre la participación ciudadana y participación política, ii) ausencia de procedimientos claros y específicos, iii) déficit democrático, iv) sentimiento de ser más consumidores que ciudadanos/as, v) desconfianza en la eficiencia del Estado y en los formuladores de políticas, vi) participar es demandante para la ciudadanía, vii) falta de

conocimiento sobre las oportunidades para participar, viii) limitado apoyo institucional, ix) falta de liderazgo institucional, x) débil promoción de los procesos de participación.

A continuación, se presentan las causas que evidenciadas por los entrevistados.

2.2.1. Ausencia de procedimientos claros y específicos

Llanos (Llanos, 2020) menciona que:

“el proceso en sí, para el tema de los comentarios, es la recepción del comentario, eso es lo que está regulado en la norma cuándo sale la prepublicación; entonces, sale la resolución de prepublicación y ahí está, se recibirán los comentarios en tanto plazo. Ahora el tema del taller de retroalimentación que se realiza eso no está reglado, no está reglado que al tercer día tenga que hacerse un taller o al quinto día tenga que hacerse un taller o quienes deben participar en este taller, esto no está reglado”.

Respecto a esta causa (Chinchay, 2020) indica:

“es un problema y no es un limitante tal cual, con reglas más claras se entiende mejor (...) una entidad saque una norma y tiene determinados días para realizar comentarios (...) y también vas a saber si la entidad ha adoptado o no tus comentarios y el porqué de forma motivada, eso debería ser lo ideal”.

Por otro lado, la subdirectora de Políticas y Mejora Regulatoria del OEFA (Lostanau, 2020) señala que:

“el proceso que desarrollamos se inspira y se enmarca en la Ley Marco para la producción y sistematización legislativa que, a su vez, inspira la guía de técnica legislativa para la elaboración de proyectos normativos de todas las entidades del Poder Ejecutivo, la que emitió el MINJUS en el año 2018 que es la Resolución Directoral N° 002-2018-JUS en donde se establece el contenido de las exposiciones de motivos, la estructura de las disposiciones normativas y al ser una guía dispuesta por el MINJUS y que se basa en una Ley en materia de producción y sistematización legislativa es que seguimos esta estructura (...) contenido y pautas; además, la parte de participación ciudadana nos regimos por el Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM que aprueba el Reglamento sobre transparencia y acceso a la información pública ambiental, participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales donde el artículo 39 (...) establece la regla de dar a conocer a la ciudadanía para su participación ciudadana proyectos que puedan afectar o que involucra aspectos ambientales; entonces, seguimos la guía de técnica legislativa y en términos de contenido y estructura de toda normativa

como ente de ejecutivo y la participación ciudadana la desarrollamos en el marco de transparencia del MINAM.

Mora (2020) comentó que:

“El Peruano (...) nos remite a la web, (...) que ahí se va a publicar el texto para la opinión pública y pasa el día y a veces el texto no está cargado, (...) me parece que esa es una limitación (...) y cuando la norma es puesta en la página web, muchas veces está en un formato poco amigable, (...) no es un PDF editable, (...) entonces demanda que uno tenga que tipear en el formato de consulta pública, (...) desde cero el texto, (...) el artículo respecto del cual planteamos la modificación, (...) son pequeñas trabas, (...) demanda un trabajo adicional que creo genera, a menudo, menos dinamismo para que haya mayores niveles de participación ciudadana”.

2.2.2. Participar es demandante para la ciudadanía

Llanos (2020) señala que:

“el tiempo que se va a demandar es variable, dependiendo del profesional, dependiendo del tipo de proyecto, por ejemplo, a un público general le tome más tiempo, menos tiempo, si va ligado a la carrera también, si es ingeniero, si es abogado y también dependerá del tipo de proyecto, por ejemplo, puede ser un ingeniero y el proyecto es técnico y quizá, (...) le demandará menos tiempo; si es abogado y el proyecto es legal le va a tomar menos tiempo, hay que hacer es variables porque de eso va a depender (...)”.

En esa misma línea, Chinchay (2020) señala que:

“[la] falta de información accesible porque, (...) todos los temas ambientales en el Perú, por lo general son muy técnicos y es bastante difícil para las personas de a pie que puedan, por ejemplo, contradecir una norma que está pensada a nivel más técnico. Tampoco hay información completa a nivel del Estado que se brinde a los ciudadanos (...) no existe un sistema organizado a ese nivel”.

Lostanau (2020) reconoce que:

“a nivel de difusión podría mejorarse en cuanto a cómo es que se comunica, de repente el carácter técnico de las propuestas puede hacerse amigables, a través de las redes o a través del propio portal web del OEFA, creo que la parte de contenido y la forma de comunicación puede ser materia de optimización en el impulso de la participación ciudadana”.

Villarán (2020) menciona que:

“primero, como gremio que somos [...] inmediatamente que sale la norma del OEFA la difundimos a todas las empresas asociadas de la Sociedad Nacional de Pesquería remitiendo la norma, para que nos hagan llegar sus comentarios y les damos un plazo. Paralelamente, yo que soy el asesor ambiental voy haciendo un análisis. Depende de la extensión de la norma, pero puede durar una mañana. Se hace un análisis básico que luego se enriquece con lo que propongan las empresas pesqueras asociadas. Entonces luego todo eso se consolida y se eleva al gerente, (...), para que disponga el envío de una carta al OEFA”.

Mora (2020) indica que:

“(...) tenemos una capacidad de respuesta de entre los 7 a 10 días hábiles (...) muy pocas veces hemos hecho llegar las opiniones los primeros días, porque generalmente, al ser temas transversales, lo consultamos con otras unidades de nuestra organización y buscamos hacer un análisis crítico y propositivo también a las propuestas normativas (...). Cuando es una sola propuesta normativa es un plazo razonable, pero cuando se superpone con propuestas de otros sectores ahí sí puede quedar corto (...). Creo que es importante reflexionar sobre cómo impactan los plazos en otros sectores de la población que no necesariamente tienen los mismos recursos que nuestra organización para poder participar responsablemente en estos procesos normativos, que también son parte de la participación ciudadana”.

Contreras (2020) agrega que:

"El tiempo muchas veces tiene que ver con la materia del proyecto normativo que está siendo consultado (...) y eso es muy importante cuando se trata de proyectos normativos que hacen referencia, por ejemplo, a la tipificación de sanciones en determinados sectores de competencia del OEFA, es importante sí y revisar y comparar también con la legislación sectorial”.

2.2.3. Falta de conocimiento sobre las oportunidades para participar

Llanos (2020) menciona que:

la participación ciudadana en el Perú es un tema súper complejo, es un tema que tiene muchas aristas y entonces se debería ver el contexto global y quizás de ese contexto ver el nivel de cumplimiento sobre lo que está pasando con el OEFA, entonces, (...) la participación es casi mínima, sí están participando o no, entonces creo que el OEFA es parte del contexto en la cual se encuentran todas las instituciones y pues, en ese contexto, su contenido es demasiado técnico (...), es decir el derecho ambiental en sí

mismo es técnico, (...). Muchas veces hay personas que dicen conocer el tema, pero su aporte parece más para distorsionar la norma que para aportar.

Mora (2020) indica que:

“(...) está bien pensar que el tiempo puede satisfacer un poco la dinámica que hay en una organización como la SPDA, donde hay un equipo legal, donde podemos organizarnos para dividir los tiempos y poder atender estas consultas normativas porque nosotros trabajamos temas de interés público, sin embargo, pensando en muchas veces la población que se ve impactado por este tipo de medidas es importante darnos cuenta que estos plazos pueden ser insuficientes, porque ellos tienen sus propios procesos de organización interna, de representatividad, las comunidades, las poblaciones indígenas, por ejemplo, requiere de más tiempo para tener a un consenso (...) esto dependerá mucho de la publicidad que pueda hacer el OEFA (...)”.

2.2.4. Falta de liderazgo institucional

Llanos (2020), respecto al liderazgo institucional del OEFA, señaló que:

“lo está haciendo bien, es más tienen una subdirección de Mejora Regulatoria, un equipo de abogados, economistas y otras instituciones quizás no tenga, entonces, diría que es pionera a nivel del Perú, es un tema bien pionero; pero, como todo en esta vida es perfectible y mejorable (...) bajo la línea de la mejora continua, sí, partiendo de que quizás están haciendo un trabajo adecuado”.

Mora (2020) mencionó que:

“la participación ciudadana en la propia gestión, como es en el proceso de producción normativa, es súper importante (...) consideramos que para estar completo el círculo de la participación pública, tiene que haber un proceso de retroalimentación o *feedback* de los resultados de la participación. Lo que nosotros tuvimos como experiencia que, en algún momento (...) no voy a hablar de gestiones, pero (...) OEFA nos convocaba luego del proceso de emisión de las opiniones legales a todos los comentaristas (...) de manera presencial (...) para poder absolver una a una las opiniones que habíamos emitido y por qué éstas no iban a ser atendidas en la propuesta normativa al final (...) eso nos parecía un círculo virtuoso súper interesante porque nos involucraba mucho más (...) nos hacía participar para justificar e incluso se elaboraba una matriz de comentaristas que daba cuenta de cuál es el nivel de participación (...)”

Además, agregó que:

“es importante cerrar ese círculo virtuoso, estas etapas, como las reuniones de comentaristas, la absolución de comentarios, (...) no está siendo atendida. (...) Mandamos nuestros comentarios y no nos llega una notificación (...), tener un buzón electrónico no es un proceso de participación. Asimismo, (...) que la consulta pública no se acote a Lima, (...) que estos espacios se den a nivel descentralizado me parece muy enriquecedor”

Contreras (2020) comentó, sobre el liderazgo del OEFA, que:

“es importante que el OEFA pueda retomar, por ejemplo, los talleres de intercambio de comentaristas, pueda mejorar los mecanismos de difusión de los proyectos normativos”.

2.2.5. Débil promoción de los procesos de participación

Llanos (2020) señala que:

“en cumplimiento legal, sí porque lo está haciendo de acuerdo con la norma, de acuerdo con los plazos hay mecanismos, hay acciones extralegales que van a un mejor cumplimiento regulatorio; entonces sí, digamos, yo considero que los mecanismos son adecuados. Ahora, si es que se pudiera mejorar, pues como todo, todo es perfectible y mejorable, (...) un mejor proceso de participación ciudadana en los proyectos normativos sí, pero si el día de hoy evaluamos el término “adecuado” con respecto al término del acceso en la que el ciudadano pueda acceder al proyecto normativo y que pueda brindar los comentarios y que pueda haber una retroalimentación en un taller participativo, si lo vemos desde ese ámbito, si es adecuado”.

Chinchay (2020) menciona que:

“existen dos razones, la primera razón es porque no puedes publicitar todo, comprendo eso también de parte de las instituciones, mientras más *apertures* un procedimiento, un proceso, ya sea una norma o lo que fuere (...) va a demorar más porque vas a tener que llegar a ciertos consensos con más personas y cuantas más personas exista, más visiones distintas, más pensamientos diferentes (...) mientras más *apertures* tu proceso, tu proceso se va a demorar más y posiblemente se entrampe (...)”.

Asimismo, señala que existe una:

“falta de comunicación a todos los interesados, solamente se hace por la plataforma virtual (...), pero, tampoco, me imagino de otra forma, no me imagino al OEFA o alguna entidad externa yendo a cada región a decir por si acaso voy a sacar esta norma (...), no existen recursos económicos para realizar ese trabajo”.

Lostanau (2020) menciona que:

“la actual forma de darle publicidad a la disposición de publicación del proyecto es a través del portal web del OEFA dependiendo también del impacto de la propuesta, al ser un nuevo reglamento o involucrar a todo el sistema funcional, también se hace la difusión con *pop ups*¹ en la página web o en las redes sociales del OEFA y esta labor de publicidad en el sentido jurídico de darle publicidad a un enunciado normativo le hacemos seguimiento desde SMER”.

Mora (2020) señala que:

“tenemos dos formas de identificarlos (...) nuestro equipo, al ser un equipo legal, todos los días revisa a primera hora el diario oficial El peruano y también revisa las webs institucionales de las entidades públicas con las que trabajamos, el sector ambiente (...) y todos sus organismos técnicos especializados. A partir de ello identificamos cuáles son los proyectos normativos que se han puesto a consulta, entonces (...) vamos en búsqueda de esos proyectos, pero también estamos inscritos al portal institucional y el boletín del OEFA, y nos llegan notificaciones cuando los proyectos salen a consulta pública (...) sin embargo (...) cualquier ciudadano o ciudadana no necesariamente... tiene ese nivel de búsqueda (...) por lo tanto, no va a estar (...) avisado o notificado o no de que un proyecto normativo puede impactar directamente o que podría tener alguna repercusión en su esfera jurídica (...)”

Asimismo, agregó que:

“Hay proyectos normativos de fiscalización ambiental que podrían tener un impacto directo en las poblaciones (...) los que están vinculados justamente a temas de... monitoreo participativo e identificación de sitios impactados (...) deberíamos pensar en poder tratar de universalizar el lenguaje de la fiscalización ambiental para aquellos temas que tienen un impacto directo en la ciudadanía, en el tema concreto y la consulta pública, (...) sobre los proyectos específicos que el OEFA tiene la responsabilidad de diferenciar del resto de normas de temas procedimentales, podría hacerse un énfasis en elevar los niveles de socialización, (...) le corresponde al OEFA innovar y buscar mecanismos de socialización mucho más abiertos y accesibles a todo tipo de público (...)”.

2.2.6. Revisión por Google Analytics

¹ Ventanas emergentes en las páginas web u otras plataformas digitales.

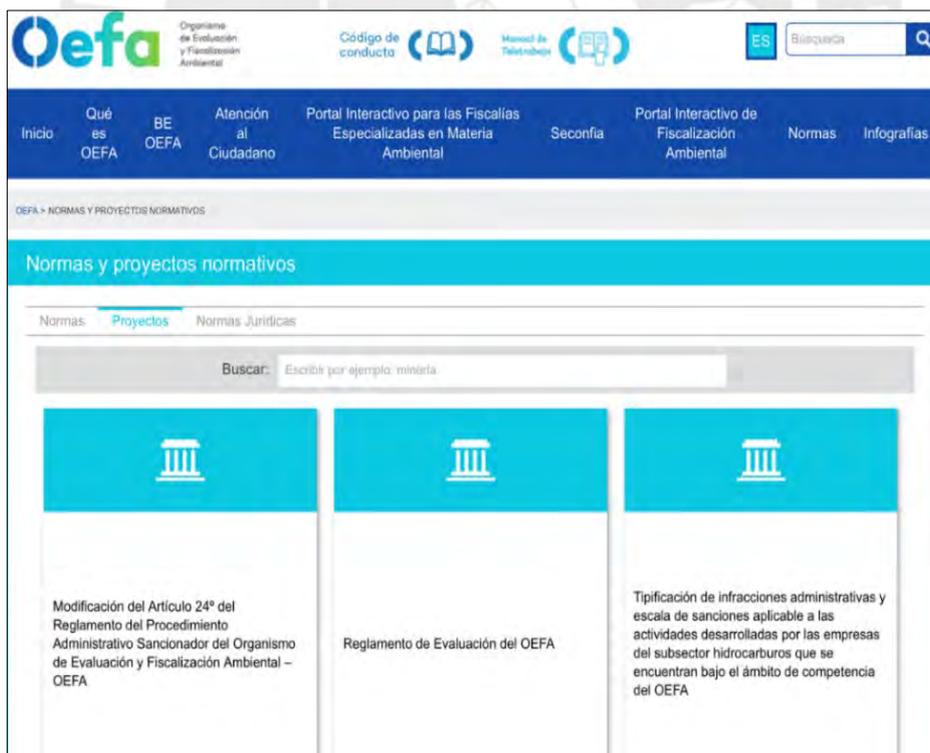
Adicionalmente a las entrevistas, realizamos una solicitud de acceso a la información pública del OEFA, con la finalidad de conocer los reportes de Google Analytics en el periodo de estudio, de tres (3) páginas web identificadas dentro del portal institucional del OEFA dedicados a los proyectos normativos. Cabe precisar que no todas las páginas tuvieron instalada esta herramienta en las mismas fechas, por lo que, a continuación, presentamos los hallazgos.

2.2.6.1. Página de Normas y Proyectos Normativos

Página web: www.oefa.gob.pe/normas-y-proyectos-normativos

Descripción: Portal que permite la búsqueda de los proyectos normativos publicados por el OEFA por palabra clave. Una vez que se accede a los proyectos normativos, se puede descargar la resolución que aprobó su publicación en la versión interna del OEFA, que incluye los vistos de las áreas involucradas, así como en la versión publicada en el diario oficial El Peruano. Se puede también acceder al proyecto normativo y la exposición de motivos, que se descargan en formato PDF no editable. Cuando ya se han procesado los comentarios, se puede acceder a la descarga de la matriz de comentarios y a la resolución que aprueba la norma, aquí también, el formato de descarga es PDF no editable.

Figura 14. Captura de pantalla de la página de normas y proyectos normativos del OEFA



Fuente: Sitio web del OEFA.

Resultados de Google Analytics:

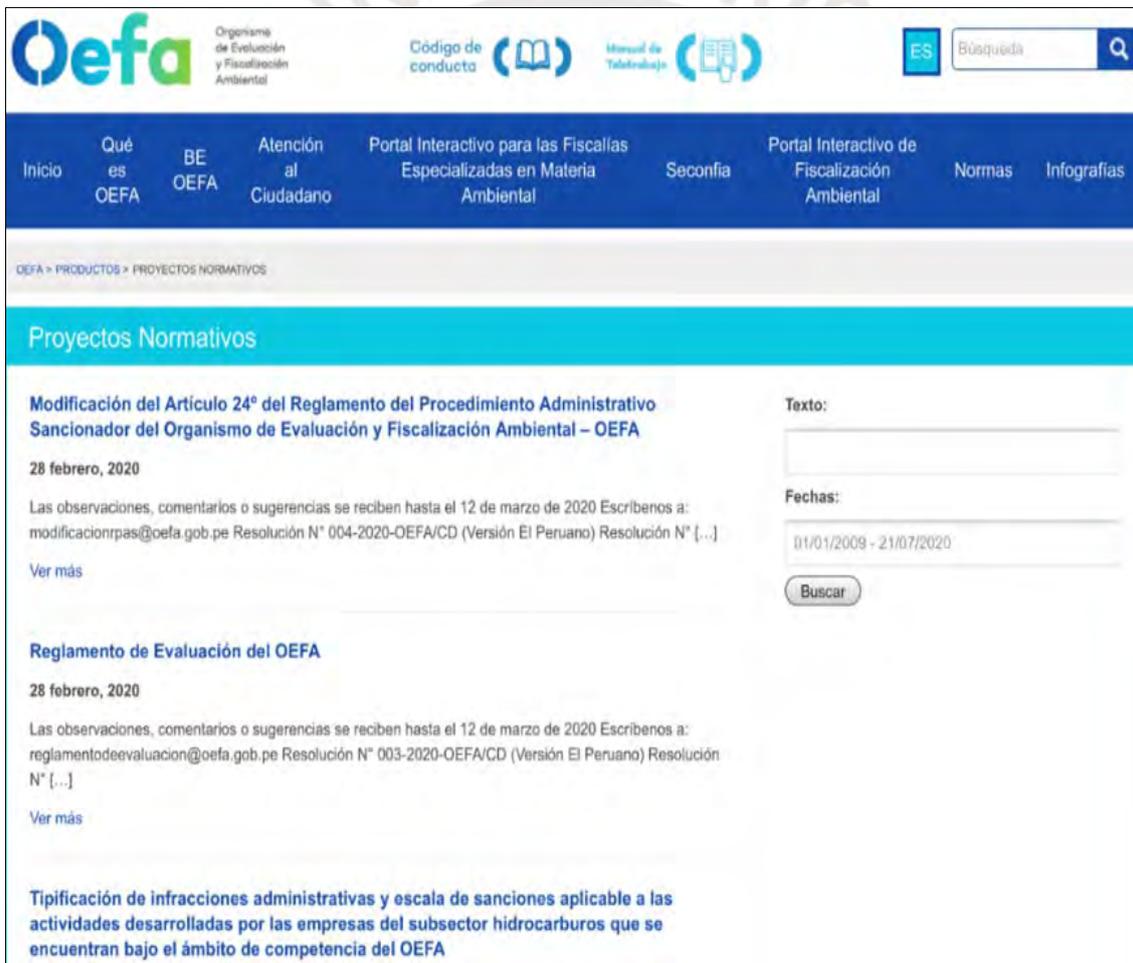
- Fecha de inicio de recolección de datos: 19/03/2018
- Número de visitas únicas: 21430
- Promedio de tiempo en la página: 80.98
- Porcentaje de rebote: 30.18%

2.2.6.2. Página de Proyectos Normativos

Página web: www.oefa.gob.pe/productos/proyectos-normativos/

Descripción: Portal que permite la búsqueda por palabra clave y rango de fechas. Al acceder a los proyectos normativos se pueden descargar los mismos documentos de la página anterior.

Figura 15. Captura de pantalla de la página de proyectos normativos del OEFA



Fuente: Sitio web del OEFA.

Nota: Ya que las analíticas de Google se instalaron en el año 2020, tomaremos como referencia el promedio de tiempo en la página y el porcentaje de rebote.

Resultados de Google Analytics:

- Fecha de inicio de recolección de datos: 01/01/2020
- Número de visitas únicas: 75
- Promedio de tiempo en la página: 01.28
- Porcentaje de rebote: 35.71%

2.2.6.3. Portal de Datos Abiertos: Proyectos Normativos del OEFA

Página web: <http://datosabiertos.oefa.gob.pe/dashboards/20550/PROYE-NORMA/>

Descripción: Página dentro del portal de datos abiertos del OEFA. Presenta información desde enero de 2018 al 31 de marzo de 2020. Se puede ver un cuadro resumen de los proyectos normativos elaborados por el OEFA, tanto los que fueron publicados para participación ciudadana, como los que no. Se detallan las fechas, los números de resolución, el número de comentaristas, el número de comentarios recibidos y el número de comentarios acogidos. Esta información se puede descargar en diferentes formatos, entre ellos, Excel.

Figura 16. Captura de pantalla de la página de Datos Abiertos: Proyectos Normativos del OEFA



Fuente: Sitio web del OEFA.

Resultados de Google Analytics:

- Fecha de inicio de recolección de datos: 19/01/2019

- Número de visitas únicas: 75
- Promedio de tiempo en la página: 01.12
- Porcentaje de rebote: 25.00%

De los datos presentados, podemos ver que existe una tasa de rebote importante, que podría indicar que los/las usuarios/as no encuentran la información deseada y deben proseguir su búsqueda por otros medios. El promedio de tiempo en las páginas sugiere que los/las usuarios/as del OEFA deben emplear un tiempo considerable en la página web de búsqueda de proyectos normativos, lo cual podría ser una oportunidad para optimizar la presentación de información.

2.2.7. Análisis de usabilidad

En la Tabla 8, se muestra el análisis de usabilidad realizado a las actuales páginas web del OEFA relacionadas a la formulación de proyectos normativos (www.oefa.gob.pe/normas-y-proyectos-normativos).

Tabla 8. Tabla de análisis de usabilidad del sitio web actual del OEFA sobre proyectos normativos

Foco de análisis	Criterios de análisis	Descripción	Fuentes
Diseño de página	Adaptabilidad visual en dispositivos	El sitio web permite el uso en computadoras de escritorio y dispositivos portátiles. Si bien hay una optimización para todos los dispositivos, en los portátiles (celulares y tabletas) presenta algunos problemas visuales con algunos textos y recuadros.	J.M. Cueva
	Tiempo de respuesta	El tiempo de respuesta para acceder a las páginas dentro del sitio web está alrededor de 2 segundos, independientemente de la capacidad del dispositivo o la velocidad de descarga de internet que tenga el usuario. Si bien está cerca de tener 1 segundo de tiempo de respuesta que es aconsejable, no supera los 10 que sí serían una web lenta. Por otro lado, este tiempo de respuesta es entendible, debido a que pesa actualmente 790 kilobytes aproximadamente, pese a que lo aconsejable sea 34 kilobytes. Esta medición ha sido posible con el siguiente medidor de página web: https://tools.pingdom.com/#5cc0b51922400000	
	Descripciones de los vínculos	Hay tres tipos principales de enlaces analizados: (1) el enlace de navegación orgánico, donde aparecen los botones que direccionan a las páginas correspondientes; (2) el enlace asociativo del contenido de la página, donde algunos vínculos permiten tener más información de las normas; y, finalmente, (3) las listas de referencias adicionales, donde hay vínculos adicionales que pueden terminar siendo distractores.	
	Estandarización del diseño a través de las hojas de estilos	Las páginas web utilizan fuentes de texto estandarizadas, por lo que no hay dificultades en la lectura ni distracciones en la revisión de los diversos cuadros de texto de las páginas del sitio web del OEFA.	

Foco de análisis	Criterios de análisis	Descripción	Fuentes
	Credibilidad visual	Dado que uno de los objetivos principales del buen diseño del sitio web consta en establecer la credibilidad de este, por lo cual es logrado por la web del OEFA al tener un diseño limpio y la buena apariencia.	
Diseño del Contenido	Legibilidad textual	Según las reglas básicas que aseguran la legibilidad del sitio web, el sitio web del OEFA usa correctamente los colores de alto contraste entre el texto y el fondo logrando destacar el texto; los colores de fondos son claros acompañados de patrones sutiles de colores; tiene fuentes legibles y grandes una rápida lectura. No obstante, hay algunos textos que no se mantienen estáticos conforme se hace el cambio a otras páginas relacionadas al de proyectos normativos.	
	Documentación en línea	Este es un aspecto débil de los proyectos normativos dispuestos a través del sitio web del OEFA. El diseño de esta documentación en línea no invita a los visitantes a leer voluntariamente dicha documentación. Ello se debe a que no cumple con las siguientes reglas básicas: (1) simplificar la localización de hipervínculos con filtros de la documentación, (2) contar con casos prácticos enlistados, (3) promocionar el uso de los manuales / instructivos, (4) posicionar estratégicamente los vídeos demostrativos sobre el uso de la plataforma, (5) tener un espacio de preguntas frecuentes con sus respectivas respuestas, y (6) presentar un breve resumen.	
	Imágenes y fotografías	El sitio web del OEFA sí tiene un número reducido de ilustraciones y fotografías optimizadas, las cuales permiten un óptimo desplazamiento por las diversas páginas. Sin embargo, no hay variedad distintiva de los íconos entre los que son normas, proyectos y normas jurídicas.	
	Animación	La animación en el sitio web del OEFA es reducida, por lo que no termina de distraer ni molestar a los usuarios. Sin embargo, no se enriquece de otras representaciones visuales que podrían llamar la atención de los usuarios para la revisión de los documentos en línea.	
	Permisividad de uso para usuarios con discapacidad	El sitio web del OEFA no presenta secciones u opciones para habilitar el uso dirigido a personas con discapacidad visual o sordos. Para los invidentes la posibilidad de lectura oral de las descripciones sería una salida, y para otros casos relacionados a la confusión de colores o caracteres escritos, se requeriría alguna opción para mejorar la nitidez o cambiar colores. En cuanto al segundo, porque no presentan transcripciones subtituladas los vídeos.	
	Diseño del Sitio	Navegación	El logotipo de la entidad debe estar en todas las páginas del sitio web, lo cual se cumple en el caso del sitio web del OEFA. Además, dada la existencia de varios mecanismos para la navegación sí están presentes: el botón atrás e íconos que vinculan las páginas del sitio. Sin embargo, al revisar las normas y proyectos normativos, no señala ya aquellos documentos en línea que han sido visitados con un color diferente.
El usuario controla la navegación		El sitio web del OEFA sí tiene una variada adaptación y soporte de la navegación acorde a lo necesitado por el usuario, pero tiene las limitaciones en cuanto a los documentos relacionados a las normativas. No hay información ni medios que permitan el monitoreo o control del ciudadano de navegar en el desarrollo de las normativas. Incluso, no cuenta con opciones que permitan ordenar la navegación en estas normativas, tales como los referentes a los filtros, resúmenes, datos de última modificación y estatus de la normativa.	
Subsitios		La jerarquización de los subsitios del sitio web de OEFA sí logra identificarse con claridad y una sencilla lógica a seguir. De esta manera, los subsitios tienen página de inicio, los cuales pueden derivar a otras páginas del subsitio y debe tener opciones de navegación globales y locales entre las diversas páginas, aunque igual siguen compartiendo	

Foco de análisis	Criterios de análisis	Descripción	Fuentes
		mecanismos de navegación.	
	Opciones de búsqueda	La búsqueda de las normativas no es fácil si es que no se sabe el número del documento. No existe alguna opción que permita la búsqueda avanzada u ofrezca sinónimos de autocompletado automático al momento de buscar. Solo se limita hacer la búsqueda acorde a las reseñas que están visibles en la página principal, pero no examina el interior de los documentos en PDF. Tampoco se cuenta con palabras claves sobre las cuales se puedan filtrar las normas.	
	Diseño del URL	Las reglas para que un URL sea fácil de escribir consta de (1) ser corto, (2) tener palabras comunes, (3) estar compuesta de letras minúsculas, (4) evitar caracteres especiales. En el caso de las páginas del sitio web del OEFA, sí lo cumplen.	
Experiencia del usuario	Frecuencia de visita	Según las estadísticas del Google Analytics del sitio web de la OEFA, desde el 19/03/2018 se tiene un número de visitas únicas de 21430, con un porcentaje de rebote de 30.18%. Resulta llamativo el total de estas visitas es inferior al número de usuarios que le siguen por su <i>Fanpage</i> de Facebook: 146 602 usuarios hasta el 06/07/20.	Digital Equipment Co. Ltd. Perurena y Moráñez
	Integración	El sitio web del OEFA tiene muy limitadas integraciones implementadas en algunas de sus secciones. Sin embargo, en lo relacionado a las normativas, no existe alguna integración con otros software o apps para ampliar la experiencia del usuario a nuevos puentes de información.	
	Facilidad de uso	La facilidad de uso del sitio web del OEFA permite a su vez una facilidad en el aprendizaje de los usuarios. Sin embargo, ello no se ve reflejado en la sección de las normativas, donde solo se logra el acceso a dichos datos, pero no se puede hacer un mayor uso al de la mera consulta de imágenes escaneadas y compiladas en documentos PDF.	
	Consistencia	Existe una consistencia de información accesible al sitio web.	
	Satisfacción	Entre los factores principales a analizar la usabilidad, es el análisis de la satisfacción. Si bien los resultados pueden verse a mayor detalle en la encuesta, las dificultades de la accesibilidad y maniobrabilidad de las normas.	

Elaboración propia.

Las causas identificadas del problema público descritas a lo largo de este capítulo se aprecian en la Tabla 9, así como en el Gráfico 17, es pertinente precisar que, en la siguiente tabla realizamos el análisis de causas-raíz, reformulación de problemas y definición del desafío de innovación descritos en el siguiente capítulo.

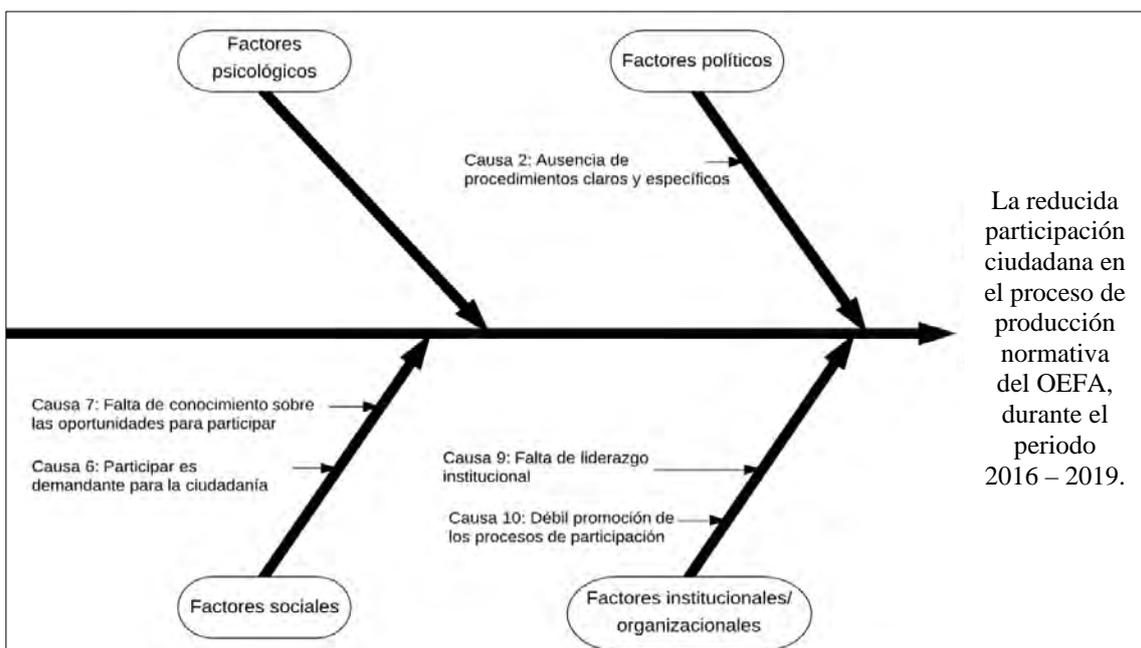
Tabla 9. Problema público – criterios y causas potenciales

Problema	Criterios	Causas potenciales
La reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el periodo 2016	Factores políticos	<i>C1: Confusión entre la participación ciudadana y participación política</i>
		C2: Ausencia de procedimientos claros y específicos
		<i>C3: Déficit democrático</i>
	Factores Psicológicos	<i>C4: Sentimiento de ser más consumidores que ciudadanos/as</i>
		<i>C5: Desconfianza en la eficiencia del Estado y en los formuladores de políticas</i>

Problema	Criterios	Causas potenciales
2019.	Factores sociales	C6: Participar es demandante para la ciudadanía
		C7: Falta de conocimiento sobre las oportunidades para participar
	Factores institucionales/ organizacionales	C8: <i>Limitado apoyo institucional</i>
		C9: Falta de liderazgo institucional
		C10: Débil promoción de los procesos de participación

Elaboración propia.

Figura 17. Diagrama causal de Ishikawa



Elaboración propia.

CAPÍTULO III: PROTOTIPO DE LA INNOVACIÓN

En este capítulo partimos de la reformulación del problema y, a partir de ello, el desafío de innovación. Posteriormente, se describen cuatro experiencias para hacer frente al desafío de innovación considerando dos experiencias positivas y dos negativas a nivel nacional e internacional. Finalmente, siguiendo un proceso metodológico se formuló el concepto final de la innovación.

3.1. Problema reformulado y desafío de innovación

A partir del análisis del marco teórico y las diversas fuentes para comprobar la hipótesis, hemos realizado una priorización a través de una ponderación de las causas para definir con cuál se trabajará, tal como se aprecia en la Tabla 10. Los criterios, pesos y puntajes fueron asignados de manera discrecional por el equipo investigador, se les asignó mayores puntajes a las causas consideradas como más relevantes.

Tabla 10. Priorización por ponderación de causas

Priorización de causas usando matriz de ponderación por criterios y pesos					
ITEMS	Facilidad de resolución	Impacto en la participación ciudadana	Mejora directa en la formulación normativa	Bajo grado de inversión	Suma
PESOS	20%	45%	15%	20%	
Causa 1: Confusión entre la participación ciudadana y participación política	3	5	3	7	5.5
Causa 2: Ausencia de procedimientos claros y específicos	8	7	7	6	8.1
Causa 3: Déficit democrático	2	4	3	3	3.9
Causa 4: Sentimiento de ser más consumidores que ciudadanos/as	4	4	5	6	5.2
Causa 5: Desconfianza en la eficiencia del Estado y en los formuladores de políticas	3	6	5	4	5.8
Causa 6: Participar es demandante para la ciudadanía	7	6	5	4	6.6
Causa 7: Falta de conocimiento sobre las oportunidades para participar	9	5	7	5	6.9
Causa 8: Limitado apoyo institucional	8	6	5	6	7.2
Causa 9: Falta de liderazgo institucional	7	5	7	6	6.7
Causa 10: Débil promoción de los procesos de participación	7	7	5	6	7.6

Leyenda:	Mayor prioridad	Menor prioridad
----------	-----------------	-----------------

Elaboración propia.

Con la priorización de la causa 2, el siguiente paso consiste en analizar a través de la herramienta de los “5 porqués”, tal como se aprecia en la Tabla 11. Cabe indicar que la información usada para este análisis está basada en la información recopilada y presentada en el capítulo anterior.

Tabla 11. Análisis de la causa priorizada usando los “5 porqués”

Análisis de las causas raíz usando los 5 Porqués						
Causa primaria o superficial	Por qué 1	Por qué 2	Por qué 3	Por qué 4	Por qué 5	
Causa 2: Ausencia de procedimientos claros y específicos	Traslape de procesos de formulación de normas en el OEFA	Funciones de actores poco definidos durante el proceso	Existencia de normas supra institucionales al OEFA que difieren entre sí	Existencia de normas desactualizadas en vigencia	Desarticulación entre las instituciones involucradas	
			Desconocimiento de los roles que deben tener los actores durante el proceso	La alta rotación hizo que el personal con que iniciaron las funciones ya no se encuentra laborando.	Falta socializar y comprometer más a los actores involucrados	
		Desinterés en ordenar y hacer match de los procesos	Creencia de que lo existente está bien/correcto	Desconocimiento de otras experiencias con mayor impacto positivo	Falta de oportunidades de conocer in situ las experiencias de otros	
			Falta personal que diseñe y/o monitoree el proceso como sus resultados	No se definió algún rol responsable del monitoreo del proceso y medición de los resultados	No hubo compromiso de las instituciones por definir un rol de monitoreo.	
			Poca difusión de los procesos para la participación	Falta de presupuesto asignado para las comunicaciones de participación ciudadana	Priorización presupuestaria en otros temas o áreas del OEFA	Voluntad política en la asignación presupuestaria
				Poca relevancia dada a la difusión y transparencia de los procesos de participación	Había otros temas más relevantes que debían ser comunicados.	La voluntad política desconoce la relevancia de la comunicación/difusión.
	Desconocimiento de los procedimientos para participar en la elaboración de normas	Complejas plataformas de participación en	Sitio web que dificulta una efectiva	Cuenta con una limitada funcionalidad	Falta de personal especializado para la implementación de	

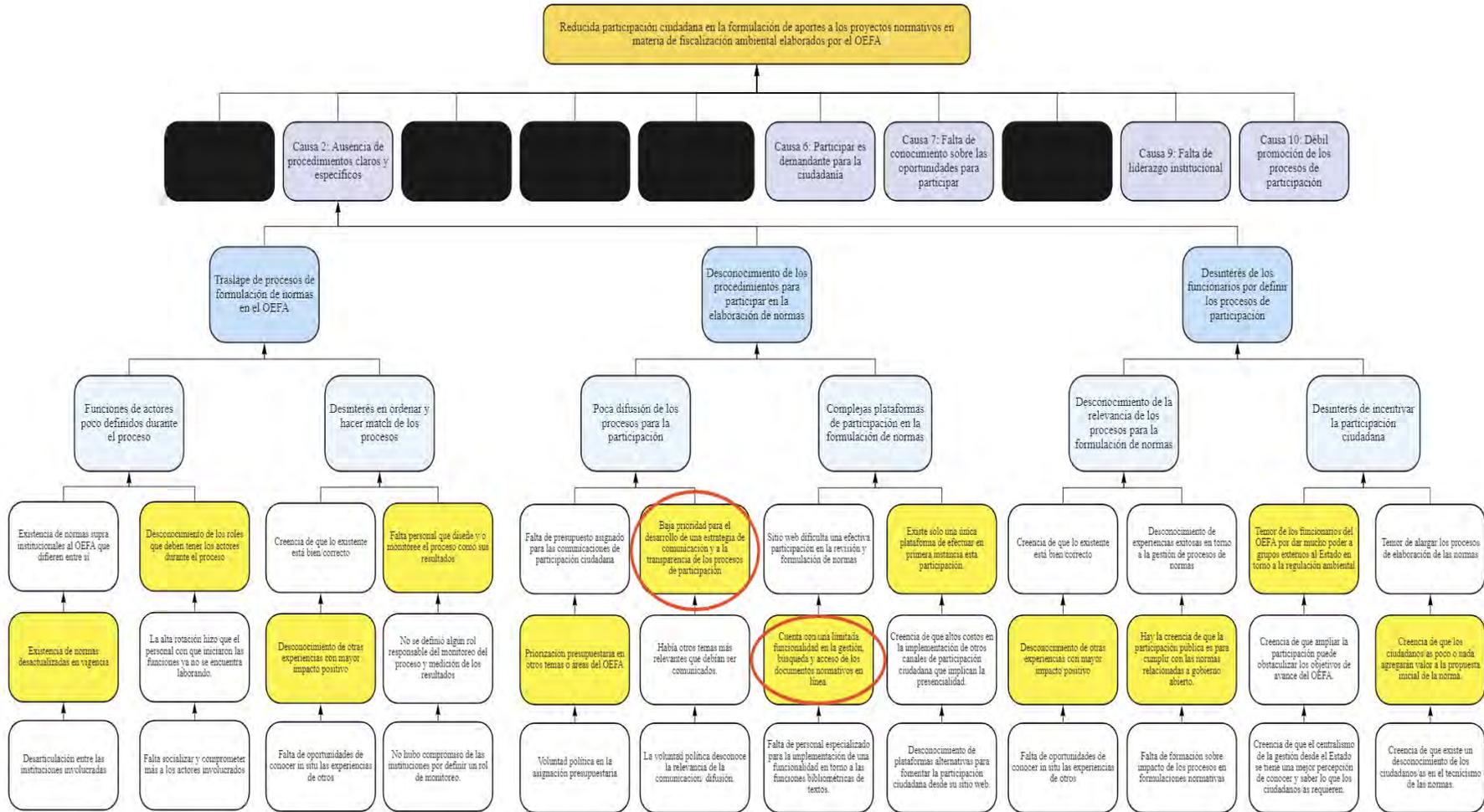
Análisis de las causas raíz usando los 5 Porqués						
Causa primaria o superficial	Por qué 1	Por qué 2	Por qué 3	Por qué 4	Por qué 5	
		la formulación de normas	participación en la revisión y formulación de normas	en la gestión, búsqueda y acceso de los documentos normativos en línea.	una funcionalidad en torno a las funciones bibliométricas de textos.	
			Existe solo una única plataforma de efectuar en primera instancia esta participación.	Creencia de que altos costos en la implementación de otros canales de participación ciudadana que implican la presencialidad.	Desconocimiento de plataformas alternativas para fomentar la participación ciudadana desde su sitio web.	
	Desinterés de los funcionarios por definir los procesos de participación	Desconocimiento de la relevancia de los procesos para la formulación de normas		Creencia de que lo existente está bien/correcto	Desconocimiento de otras experiencias con mayor impacto positivo	Falta de oportunidades de conocer in situ las experiencias de otros
				Desconocimiento de experiencias exitosas en torno a la gestión de procesos de normas	Hay la creencia de que la participación ciudadana es para cumplir con las normas relacionadas a gobierno abierto.	Falta de formación sobre impacto de los procesos en formulaciones normativas
		Desinterés de incentivar la participación ciudadana		Temor de los funcionarios del OEFA por dar mucho poder a grupos externos al Estado en torno a la regulación ambiental	Creencia de que ampliar la participación puede obstaculizar los objetivos de avance del OEFA.	Creencia de que el centralismo de la gestión desde el Estado se tiene una mejor percepción de conocer y saber lo que los ciudadanos/as requieren.
				Temor de alargar los procesos de elaboración de las normas	Creencia de que los ciudadanos/as poco o nada agregarán valor a la propuesta inicial de la norma.	Creencia de que existe un desconocimiento de los ciudadanos/as en el tecnicismo de las normas.

Elaboración propia.

De la “causa 2: ausencia de procedimientos claros y específicos”, se desarrollaron las causas-raíz identificadas hasta el quinto nivel, donde hemos optado por recoger los porqués del nivel 3 y 4. Ello debido a que la propuesta metodológica del uso de la herramienta de los “5 porqués” lo recomienda, dado que no son tan específicos y que escapa del alcance de la organización, ni tampoco son tan amplios que alberga en sí muchos ámbitos a intervenir. En este sentido, en total fueron 12 causas-raíz resaltadas de amarillo en la Tabla 11 y, desde una perspectiva de árbol de problemas partiendo desde el problema público elaboramos la Figura 18.



Figura 18. Árbol de problemas



Elaboración propia.

A partir de las causas-raíz identificadas, hemos distinguido, principalmente, dos variables: (1) si dicha causa es endógena o exógena, es decir, si la causa se encuentra dentro de la entidad o fuera de esta, y (2) especificar, si es exógena, en qué ámbito se encuentra (mercado, sociedad civil o individuos) o, si es endógena, si resolverlo está dentro o fuera del alcance de acción del OEFA.

Tal como se aprecia en la Tabla 12, de las doce (12) causas raíz, hemos identificado que nueve (9) son endógenas, de las cuales dos (2) están fuera y siete (7) dentro del alcance del OEFA. Esta información nos permite, preliminarmente, ver con cuáles de las causas-raíz son adecuadas para una intervención del problema público desde el OEFA.

Tabla 12. Análisis de las causas raíz procedentes de la causa priorizada

N°	Enunciados de causa raíz	Directo o indirecto	Endógena o Exógena	Si es exógena, identificar tema	Si es endógena, FUERA o DENTRO del alcance de la organización
1	Existencia de normas desactualizadas en vigencia	Directo	Endógena	-	Fuera de su alcance
2	Desconocimiento de los roles que deben tener los actores durante el proceso	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance
3	Desconocimiento de otras experiencias con mayor impacto positivo	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance
4	Falta personal que diseñe y/o monitoree el proceso como sus resultados	Directo	Endógena	-	Fuera de su alcance
5	Priorización presupuestaria en otros temas o áreas del OEFA	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance
6	Poca relevancia dada a la difusión y transparencia de los procesos de participación	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance
7	Cuenta con una limitada funcionalidad en la gestión, búsqueda y acceso de los documentos normativos en línea.	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance
8	Existe solo una única plataforma de efectuar en primera instancia esta participación.	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance
9	Desconocimiento de otras experiencias con mayor impacto positivo	Directo	Endógena	-	Fuera de su alcance
10	Hay la creencia de que la participación ciudadana es para cumplir con las normas relacionadas a gobierno abierto.	Directo	Exógena	Individuos	-
11	Temor de los funcionarios del OEFA por dar mucho poder a grupos externos al Estado en torno a la regulación ambiental	Directo	Exógena	Individuos	-
12	Creencia de que los ciudadanos/as poco o nada agregarán valor a la propuesta inicial de la norma.	Directo	Exógena	Individuos	-

Elaboración propia.

Si bien el análisis anterior de las causas-raíz nos indica con cuáles de las causas se podría atender el problema público, se volvió a realizar un análisis de priorización de éstas, con base a las variables propuestas por la metodología de la guía de innovación. De acuerdo con la Figura 19, son dos (2) las causas seleccionadas debido a que obtuvieron un mayor puntaje, cuyo análisis se encuentra desarrollado en la Tabla 13.

Tabla 13. Priorización por ponderación de las causas raíz

N°	Enunciados de causa raíz	Priorización / Jerarquización de causas para seleccionar				
		P1: Nivel de impacto en el problema	P2: Posibilidades de modificación por parte de la organización	P3: Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención	Resultados	Causa seleccionada
1	Existencia de normas desactualizadas en vigencia	1. Regular impacto	1. Regular posibilidad de modificación	1. Es compartido	3	6: Baja prioridad para el desarrollo de una estrategia de comunicación y a la transparencia de los procesos de participación 7: Cuenta con una limitada funcionalidad en la gestión, búsqueda y acceso de los documentos normativos en línea.
2	Desconocimiento de los roles que deben tener los actores durante el proceso	1. Regular impacto	2. Alto posibilidad de modificación	1. Es compartido	4	
3	Desconocimiento de otras experiencias con mayor impacto positivo	0. Bajo impacto	1. Regular posibilidad de modificación	2. Totalmente	3	
4	Falta personal que diseño y/o monitoree el proceso como sus resultados	1. Regular impacto	1. Regular posibilidad de modificación	1. Es compartido	3	
5	Priorización presupuestaria en otros temas o áreas del OEFA	2. Alto Impacto	2. Alto posibilidad de modificación	2. Totalmente	4	
6	Baja prioridad para el desarrollo de una estrategia de comunicación y a la transparencia de los procesos de participación	1. Regular impacto	2. Alto posibilidad de modificación	2. Totalmente	6	
7	Cuenta con una limitada funcionalidad en la gestión, búsqueda y acceso de los documentos normativos en línea.	1. Regular impacto	2. Alto posibilidad de modificación	2. Totalmente	5	
8	Existe solo una única plataforma de efectuar en primera instancia esta participación.	1. Regular impacto	1. Regular posibilidad de modificación	1. Es compartido	3	
9	Desconocimiento de otras	0. Bajo	1. Regular	1. Es	2	

N°	Enunciados de causa raíz	Priorización / Jerarquización de causas para seleccionar				Causa seleccionada
		P1: Nivel de impacto en el problema	P2: Posibilidades de modificación por parte de la organización	P3: Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención	Resultados	
	experiencias con mayor impacto positivo	impacto	posibilidad de modificación	compartido		
10	Hay la creencia de que la participación ciudadana es para cumplir con las normas relacionadas a gobierno abierto.	1. Regular impacto	0. Baja posibilidad de modificación	1. Es compartido	2	
11	Temor de los funcionarios del OEFA por dar mucho poder a grupos externos al Estado en torno a la regulación ambiental	1. Regular impacto	1. Regular posibilidad de modificación	1. Es compartido	3	
12	Creencia de que los ciudadanos/as poco o nada agregarán valor a la propuesta inicial de la norma.	1. Regular impacto	0. Baja posibilidad de modificación	1. Es compartido	2	

Elaboración propia.

No es coincidencia que las causas-raíz seleccionadas sean endógenas y se encuentren dentro del ámbito de acción del OEFA. A partir de estas dos (2) causas seleccionadas, hemos procedido a reformular el problema público y, de esta manera, establecer el desafío de innovación, cuyos procesos están detallados en el cuadro 3.1 referido a la matriz de reformulación del problema público y cuadro 3.2. referido a la matriz de la definición del Desafío de Innovación, respectivamente. A continuación, se presentará los resultados de estos procesos.

El problema publico inicial es la “reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el periodo 2016-2019”. Las causas seleccionadas son la “Baja prioridad para el desarrollo de una estrategia de comunicación y a la transparencia de los procesos de participación; y una limitada funcionalidad en la gestión, búsqueda y acceso de los documentos normativos en línea”.

El problema reformulado está relacionado a que “los administrados del OEFA, las EFA y la ciudadanía interesada en temas de fiscalización ambiental del Perú (*el usuario*) requieren de una optimizada gestión y acceso a los documentos normativos conjuntamente de una mejor

estrategia de comunicación y transparencia de los procesos de participación ciudadana (*la necesidad del usuario*) porque actualmente hay una reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA (*consecuencia*).

El desafío de innovación es “¿cómo podemos optimizar (*verbo*) la gestión y acceso a los documentos normativos conjuntamente de una mayor difusión y transparencia de los procesos de participación ciudadana (*lo que deseas intervenir*) que atraerá a los administrados del OEFA, las EFA y la ciudadanía interesada en materia de fiscalización ambiental del Perú (*usuario*) para elevar la participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA (*consecuencia*)?”

3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación

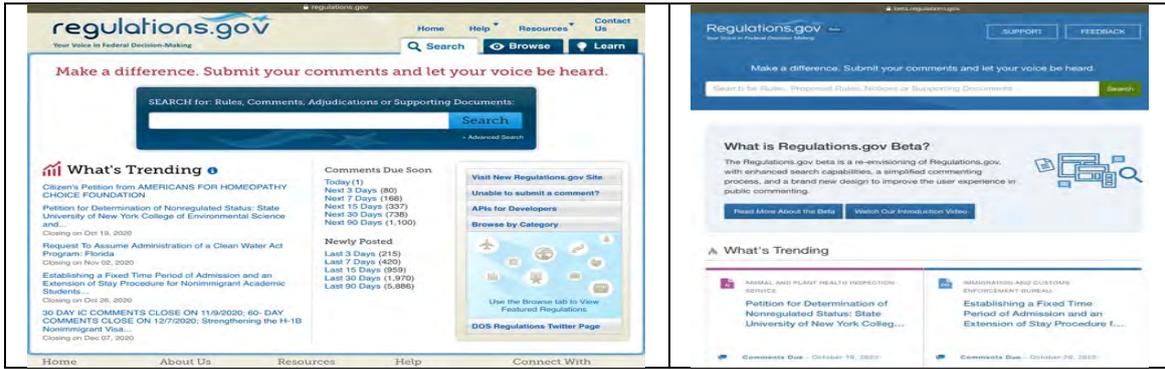
Para fortalecer la propuesta de innovación, exploramos experiencias de mecanismos aplicados para desafíos similares en el Perú y a nivel internacional, identificando las formas en las que se plantearon las soluciones, los resultados obtenidos y las principales dificultades. A continuación, presentamos la descripción de los casos y, en las tablas que acompañan a cada experiencia, se incluye una breve sistematización de los hallazgos más relevantes.

3.2.1. Estados Unidos: Portal de proyectos normativos: Regulations.gov

Regulations.gov es un portal web que concentra la publicación de los proyectos normativos del Gobierno Federal de los Estados Unidos de América. El público puede buscar, ver y comentar cientos de regulaciones federales de más de 160 agencias. Los comentarios electrónicos se transmiten a servidores en los que se ordenan y envían a las agencias diariamente (Ashlin et al, 2004). Para su lanzamiento se utilizaron bases de datos y aplicativos existentes en las agencias participantes. Diariamente, la Administración Nacional de Archivos y Registros / Registro Federal (NARA/FR) y la Imprenta del Gobierno (GPO) catalogan las normas disponibles para comentarios. La información se extrae del sistema de seguimiento de la Oficina del Registro Federal (OFR) y se publica en una base de datos que nutre el portal web (Ashlin et al, 2004).

Figura 18. Portal Web Regulations.gov.

Original	Versión Beta
----------	--------------



Fuente: Capturas de pantalla de <https://www.regulations.gov> y <https://beta.regulations.gov>



Tabla 14. Portal Regulations.gov

Elementos	Sub - Elementos
Descripción de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes: Es una de las 24 iniciativas de gobierno electrónico en la Agenda de Gestión del Presidente anunciada en 2001. En 2002 se aprobó la Ley de Gobierno Electrónico y la Oficina del Registro Federal (OFR) desarrolló un sitio web para ayudar al público no experto a encontrar normas abiertas a comentarios y enviar sus aportes. • Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> - General: Contribuir al logro de la Agenda de gestión del presidente (PMA) en la expansión de los servicios de gobierno electrónico mediante la utilización de sistemas de tecnología de la información existentes para crear nuevas aplicaciones, aumentar la eficiencia y ahorrar dinero de los contribuyentes. - Específico: Fomentar la participación ciudadana en la formulación de normas federales. • Tipo de medida: Medida de política pública • Alcance: Ámbito nacional (Estados Federales) • Público objetivo: <ul style="list-style-type: none"> - Directo: Público en general (ciudadanos, asociaciones, empresas, etc.) - Indirecto: Agencias formuladoras de normas federales. • Periodo de ejecución: <ul style="list-style-type: none"> - Diseño: Aproximadamente 1 año (2002). Se publicó el 23 de enero de 2003. - Implementación: El portal lleva en funcionamiento más de 17 años y se encuentra operativo en la actualidad, con una versión beta en periodo de prueba desde el 21 de mayo de 2020 (https://beta.regulations.gov) • Entidad ejecutora: La implementación requirió la colaboración de diversas agencias gubernamentales y empresas. Participaron la Agencia de Protección Ambiental (EPA), el Departamento de Transporte (DOT), el Departamento de Trabajo (DOL), el Departamento de Agricultura (USDA), la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), el Departamento de Salud y Servicios Humanos / Alimentos y Administración de Medicamentos (HHS/FDA), la Administración de Servicios Generales (GSA), el Departamento de Justicia (DOJ), el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD), la NARA/FR y la GPO. Entre las empresas involucradas tenemos a Science Applications International Corporation, Vredenburg, NetStar-1, Booz Allen and Hamilton, DynCorp y Battelle. Actualmente, la GSA es la agencia responsable del sitio web.
Aspectos que aborda el desafío de innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de herramientas digitales para facilitar la participación pública: La medida emplea un portal web único para las agencias federales y se apoya en un sistema informático “escritorio virtual” de soporte para las entidades. • Fácil acceso a los proyectos normativos: El portal permite buscar por palabra clave, por tema o por agencia. El público puede ver una descripción/resumen de cada proyecto normativo, leer el texto completo de dichas propuestas en formato HTML y PDF, y acceder a enlaces con normas complementarias. • Agilizar el envío y recepción de comentarios: Los ciudadanos pueden enviar comentarios a las agencias federales desde el mismo portal, en tiempo real, mediante un formulario de comentarios universal. • Procedimientos claros y simples de participación: • Sinergia entre herramientas digitales y presenciales: • Permitir el seguimiento a los comentarios formulados: Los usuarios pueden imprimir los formularios de comentarios. • Recibir retroalimentación: • Uso de herramientas digitales para facilitar el procesamiento de los comentarios del público: La iniciativa previó crear un escritorio virtual para los formuladores de los proyectos normativos, que proporciona herramientas para

Elementos	Sub - Elementos
	apoyar el desarrollo y la revisión de las regulaciones y otros documentos, así como ayudar a analizar todos los comentarios del público.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Generó interés del público: Desde su lanzamiento en enero de 2003 a enero de 2004, hubo más de 2.4 millones de conexiones al sitio web, con un promedio de casi 8000 visitas por día. • Aumentar la participación pública en el proceso regulatorio federal y contribuir a la mejora de las normas de las agencias federales. • Ahorro de recursos de los contribuyentes utilizando medios electrónicos para canalizar la participación pública. • Toma de decisiones regulatorias federales más oportunas, considerando los aportes del público. • (Ashlin et al, 2004) señalan como los tres logros más importantes: <ul style="list-style-type: none"> - Los ciudadanos tienen un mejor acceso a la información al brindar al público la capacidad de buscar y ver fácilmente las reglas propuestas que están abiertas para comentarios en varias agencias en un sitio web; - El sitio web fortalece la democracia electrónica al hacer que el proceso de elaboración de reglas sea más transparente y brindar al público una forma de fácil acceso para enviar comentarios sobre temas importantes que los afectan; - Se mejora la calidad de la toma de decisiones de políticas gubernamentales al aumentar la oportunidad de participación pública para que la agencia pueda tomar decisiones mejor informadas sobre temas particulares.
Dificultades encontradas	<ul style="list-style-type: none"> • Inicialmente existieron limitaciones de financiamiento, que se solucionaron con una asociación entre la NARA / OFR, la GPO y la EPA. • Ante los altos costos de operación, se está buscando su racionalización mediante la creación de una carpeta electrónica unificada y accesible en los portales web de cada agencia federal que genera proyectos normativos. • Ante el envío de un gran volumen de comentarios y casos de <i>spam</i> se está desarrollando una versión beta que considera el registro de identificación de los comentaristas.

Elaboración propia, de acuerdo con la Guía de Elaboración del Trabajo de Investigación “Proyecto Final de Innovación”, Segunda Edición, 2019, PUCP.

3.2.2. España: Consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias

Según Araguàs (2016) la problemática de la poca participación ciudadana en los procesos de producción normativa fue abordados en la Ley 39/2015. Esta trata sobre el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas de España, donde se exige a las entidades estatales a realizar consultas previas y públicas como parte de los procesos de formulación de los proyectos normativos.

Tabla 15. Consulta Pública Previa en Regulaciones

Elementos	Sub - Elementos
Descripción de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes: Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas de España • Tipo de medida: Gestión pública • Alcance: Ámbito nacional • Público objetivo: • Directo: Público en general (ciudadanos, asociaciones, empresas, etc.) • Indirecto: Entidades formuladoras de políticas y regulaciones.

Elementos	Sub - Elementos
Aspectos que aborda el desafío de innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de medios digitales para facilitar la participación pública: Se busca recibir aportes del público, a través del portal web de la administración competente.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Según Araguàs (2016), este medio reforzó la participación ciudadana a través de flexibilizar los trámites y apoyándose en la digitalización.
Dificultades encontradas	<p>Araguàs (2016) encontró 5 dificultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uso pleno de tecnologías digitales y electrónicas por parte de los usuarios que interactuaban con la plataforma. • La complejidad de los proyectos normativos obligaba a que hayan más de una ronda de aportes. • La curva de aprendizaje de la plataforma requería una formación continua a la ciudadanía, a través de guías, manuales u otros medios. • Como parte de la transparencia e intercambio de conocimiento, se requeriría publicar las respuestas y razones de la incorporación o no de los aportes ciudadanos en los proyectos normativos. • El desequilibrio de poder e influencia en la formulación de las normas, entre los lobbies y ciudadanos que participan en la plataforma, exigiría que el análisis de la propia entidad procure la objetividad y equilibrio entre ambos tipos de actores.

Elaboración en base a Araguàs (2016); y de acuerdo con la Guía de Elaboración del Trabajo de Investigación “Proyecto Final de Innovación”, Segunda Edición, 2019, PUCP.

3.2.3. Chile: Formulación participativa de la Política Nacional de Actividad Física y Deporte de Chile (PNAFYD 2016-2025)

La experiencia de la Ley 20.500, según Castillo-Retamal et al. (2020), muestra cómo es que en el año 2011 se formalizó en Chile un enfoque de participación ciudadana, a través de la interacción directa con el Ministerio del Deporte (MINDEP).

Tabla 16. Formulación participativa de política deportiva

Elementos	Sub - Elementos
Descripción de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes: La PNAFYD 2016-2025 fue formulada participativamente del 2015 al 2016. • Tipo de medida: Medida de política pública • Alcance: Ámbito nacional (regiones priorizadas) • Público objetivo: Ciudadanía en general, especialmente a relacionados al deporte • Periodo de ejecución: 2015 a 2016. • Entidad ejecutora: MINDEP.
Aspectos que aborda el desafío de innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Sinergia entre herramientas digitales y presenciales: Participaciones presenciales y uso de un portal de consulta abierta
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Según Castillo-Retamal et al (2020), se pudo recoger las opiniones de los participantes adecuadamente, tanto a nivel nacional y subnacional.
Dificultades encontradas	<ul style="list-style-type: none"> • Castillo-Retamal et al (2020) reveló se dilató la implementación de este medio participativo debido a que se prefirió la creación de los espacios / instituciones en vez de diseñar los procedimientos que operativice la participación ciudadana.

Elaboración en base a Castillo-Retamal et al (2020); y, de acuerdo con la Guía de Elaboración del Trabajo de Investigación “Proyecto Final de Innovación”, Segunda Edición, 2019, PUCP.

3.2.4. Colombia: Estrategia *e-government*

Los autores Morales, Arreola y Madariaga (2013) destacan la estrategia colombiana de Gobierno en Línea (*e-government*), la cual consistió de facilitar la interacción de la ciudadanía con el Estado a través de una política pública denominada Agenda de Conectividad desde el 2000.

Tabla 17. Estrategia *e-government*

Elementos	Sub - Elementos
Descripción de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes: De acuerdo a Morales, Arreola y Madariaga (2013), la Agenda de Conectividad de Colombia tiene 3 ejes estratégicos • Tipo de medida: Medida de política pública • Alcance: Ámbito nacional • Público objetivo: Ciudadanía en general • Entidad ejecutora: Ministerio de Comunicaciones
Aspectos que aborda el desafío de innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo de herramientas digitales para fomentar la participación pública: A través de la plataforma www.plandecenal.edu.co se buscó involucrar a los ciudadanos a participar como parte del proceso de formulación del Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2015. • La experiencia colombiana aporta bases para el desafío de innovación, toda vez que muestra la importancia de articular las medidas de participación pública dentro de las estrategias de gobierno digital o gobierno abierto.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • La estrategia ha fomentado la transparencia del Estado y la participación ciudadana, a través de facilitadores de acceso a la información (misionales, contractuales y financieras) sobre las entidades públicas. • Permitió recoger las opiniones y sugerencias de los ciudadanos en el diseño de las políticas públicas, a través de espacios virtuales. • Los espacios de participación sirvieron también como canales de transparencia de la gestión de las políticas públicas. • En el año 2007, la plataforma www.plandecenal.edu.co fue premiada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por su buen desempeño como iniciativa dentro del gobierno electrónico que busca la articulación con la ciudadanía directamente.
Dificultades encontradas	<ul style="list-style-type: none"> • Morales, Arreola y Madariaga (2013) reflexionan en su investigación que, para el Gobierno, la implementación del gobierno electrónico, para, entre otros fines, promover la participación ciudadana, implica un reto de alta complejidad porque requiere de amplios recursos económicos y organizacionales.

Elaboración en base a Morales, Arreola y Madariaga (2013); y de acuerdo con la Guía de Elaboración del Trabajo de Investigación “Proyecto Final de Innovación”, Segunda Edición, 2019, PUCP.

3.2.5. Ruanda: Sistema *e-Tegeko* para promover la participación ciudadana en regulaciones parlamentarias Ruanda

Es una propuesta desarrollada en el año 2016 por investigadores del *Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE)*, asociación profesional sin fines de lucro con sede en Nueva York, Estados Unidos, para la 15^{ta} Conferencia Internacional en Ciencias Informáticas y Computacionales (ICIS, por sus siglas en inglés). “*E-Tegeko*” es una solución propuesta para fomentar la participación ciudadana en la elaboración de leyes. Su propósito es impulsar la participación ciudadana en la elaboración de leyes utilizando teléfonos inteligentes y

computadoras. El sistema busca que los ciudadanos usen las tecnologías actuales en lugar de las formas tradicionales que son trabajos escritos y orales, poniendo a disposición la mayoría de las leyes y proyectos de ley (Kabalisa et al, 2016).

Tabla 18. Sistema e-Tegeko

Elementos	Sub - Elementos
Descripción de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes: Propuesta desarrollada en el año 2016 por investigadores del Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE) para la 15^{ta} Conferencia Internacional en Ciencias Informáticas y Computacionales. • Objetivo: Facilitar la participación y el compromiso de los ciudadanos en las legislaciones parlamentarias, incluyendo a las zonas rurales. • Tipo de medida: Medida de política pública • Alcance: Ámbito nacional • Público objetivo: <ul style="list-style-type: none"> - Público en general (ciudadanos, asociaciones, empresas, etc.) - Indirecto: Parlamento de Ruanda. • Periodo de ejecución: Esta propuesta no se ha ejecutado. • Entidad ejecutora: Oficina del Parlamento de Ruanda.
Aspectos que aborda el desafío de innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Reducida participación pública y agilizar el envío y recepción de comentarios: Aborda la baja participación ciudadana a causa de procesos de trámites físicos engorrosos como remitir cartas u oficios al parlamento en caso de que haya un cambio de ley o como forma de opinar sobre algún anteproyecto de ley o proyecto de ley y sus consecuencias en el tiempo leer esas cartas y recopilar datos. • Uso de herramientas digitales para facilitar la participación pública: Se propone un sistema basado en la web que permitirá a los ciudadanos opinar sobre los proyectos de ley, así como ver los proyectos de ley vigentes y las leyes enmendadas. • Sinergia entre herramientas digitales y presenciales: La propuesta incorpora el uso de medios como telecentros y autobuses en las zonas rurales. • Uso de herramientas digitales para facilitar el procesamiento de los comentarios del público: La iniciativa busca reducir los tiempos procesamiento de comentarios, evitando que los legisladores deban leer las cartas y recopilen datos sobre las opiniones en ellas vertidas.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • La propuesta no se ha implementado, sin embargo, su diseño recoge los aprendizajes de experiencias similares en la formulación de normas a nivel parlamentario, con la participación de la ciudadanía. • Asimismo, está acompañada de un estudio de viabilidad que muestra la incidencia de la utilidad del uso de un sistema en línea para facilitar la participación y el compromiso de los ciudadanos en las legislaciones parlamentarias, especialmente en zonas rurales.
Dificultades encontradas	<ul style="list-style-type: none"> • Existen limitaciones de acceso a internet y a las tecnologías en zonas rurales. • Se necesita el desarrollo de capacidades y entrenamiento a los ciudadanos para que puedan emplear la herramienta efectivamente.

Elaboración propia, de acuerdo con la Guía de Elaboración del Trabajo de Investigación “Proyecto Final de Innovación”, Segunda Edición, 2019, PUCP.

3.3. Concepto final de innovación

En la primera parte, presentaremos el proceso de desarrollo del concepto final de innovación a través de la generación y priorización de ideas nuevas, luego pasamos a la producción, agrupación, priorización de ideas para lograr la creación del bosquejo del concepto.

En la segunda parte presentamos el concepto final de innovación, presentando su objetivo y sus componentes centrales, así como el proceso de desarrollo del prototipo final de innovación.

3.3.1 Descripción del concepto final de innovación

Respecto al concepto final, en la Tabla 19 se desarrollan 7 preguntas sobre las principales características del concepto de innovación. El SIREFA es el Sistema Informático sobre Regulación y Participación en Fiscalización Ambiental. Es una solución que busca elevar el nivel de participación del público objetivo. Los usuarios se dividen en internos (funcionarios de la SMER – OEFA) y externos (público objetivo). El valor agregado también se divide por usuario. Para los internos gira sobre la eficiencia de los recursos. Respecto a los usuarios externos concierne a más facilidades de participación. Las principales acciones de los usuarios se presentan con mayor detalle en el prototipo inicial. Las acciones del OEFA se desarrollan en torno a los cambios normativos y a la asignación de recursos presupuestales, técnicos y humanos.

Tabla 19. Descripción del concepto final de innovación

¿Cómo se denomina?	Sistema Informático sobre Regulación y Participación en Fiscalización Ambiental (SIREFA)
¿En qué consiste la solución?	Sistema informático para facilitar la participación pública en los PN del OEFA. Cuenta con 6 componentes.
¿Para quién es la solución?	Usuario interno: Funcionarios del OEFA (SMER) Usuario externo: Administrados del OEFA, EFAs, público objetivo de los proyectos normativos (PN) del OEFA (Asociaciones de la sociedad civil, asociaciones empresariales privadas, profesionales interesados, ONGs, etc.)
¿Para qué es la solución?	Para elevar nivel de participación del público objetivo del OEFA en sus PN
¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?	Usuario interno: Reducción de tiempos de procesamiento de comentarios. Avance en los objetivos de gobierno abierto, gobierno digital y mejora regulatoria. Cuentan con procedimientos estandarizados que ahorran tiempo de formulación de PN con participación pública. Usuario externo: Reducción de tiempo para la formulación de comentarios. Mayores plazos para participar. Permite expresar de manera más fácil sus intereses y preocupaciones, sobre la aplicación de normas que regulen actividades económicas que pueden afectar el ambiente y su calidad de vida. Permite hacer seguimiento a sus aportes y recibir retroalimentación. Permite visibilizar en la sociedad, su apoyo a la mejora de las regulaciones ambientales.
¿Cuáles son las principales acciones del usuario?	Usuario interno: Carga los PN en el SIREFA. Recibe los aportes del público en la Matriz de Comentarios de forma automatizada. Procesa los comentarios en el SIREFA. Convoca a talleres con los comentaristas, mediante el SIREFA. Pública los PN aprobados en el SIREFA. Usuario externo: Se registra en el SIREFA, busca los PN de su interés, formula comentarios, efectúa seguimiento a sus aportes, recibe invitaciones a talleres de comentaristas mediante el SIREFA. Puede hacer seguimiento al estado de aprobación de los PN en los que participa.
¿Cuáles son las	Destinar recursos al desarrollo e implementación del SIREFA.

principales acciones de la organización?	Cambios normativos para institucionalizar el SIREFA (Directiva) y realizar el ciclo de innovación (implementación de la propuesta, evaluación de resultados, mejora continua).
--	--

Elaboración propia.

A fin de dotar de sostenibilidad a la propuesta y elevar las posibilidades de generar el impacto deseado, se empleó el método de *design thinking* para madurar el concepto, como se presenta en la Tabla 20.

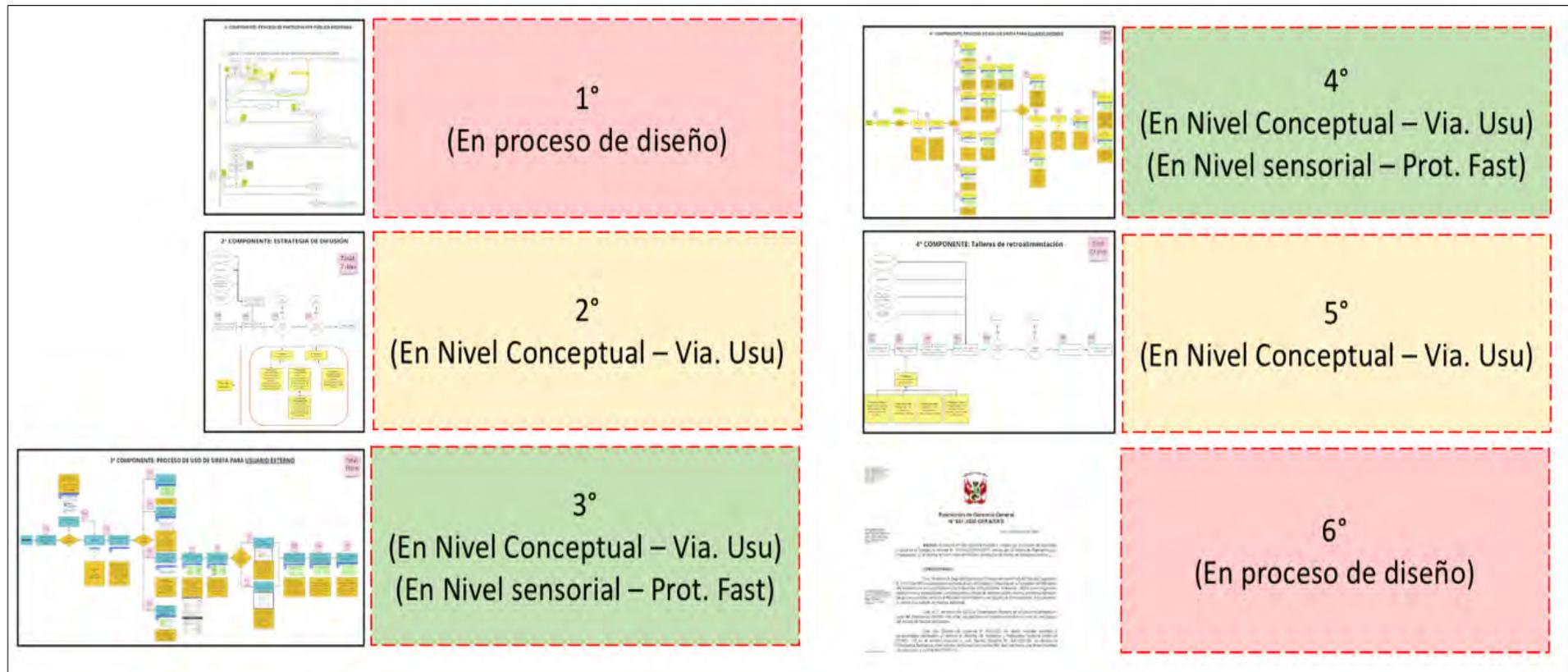
Tabla 20. Técnica de Design Thinking

Técnica de <i>Design Thinking</i>	
Persona	Perfiles de usuarios (interno, externo). Tipología de usuarios externos (públicos / privados)
Definir el mapa de experiencias	Mapa de experiencia de usuario: Componentes 3 y 4.
What if? (Alternativas disruptivas en los puntos de contacto)	<ul style="list-style-type: none"> - Punto de contacto: Oficinas Desconcentradas del OEFA. ¿Qué tal si... un funcionario de las ODE facilita personalmente el uso del SIREFA a los usuarios externos? (No viabilidad institucional) - Punto de contacto: Texto digital de los PN. ¿Qué tal si... dividimos los espacios para formular comentarios según artículos y vinculamos las respuestas a las Matrices de Comentarios del OEFA? (Beneficia al usuario interno y externo). - Punto de contacto: Plataforma SIREFA. ¿Qué tal si empleamos 'nudges' de economía del comportamiento para promover el uso sostenido del SIREFA?
Storytelling	<i>Brief</i> del prototipo para entrevistados potenciales.
Redefinición de la propuesta de valor	Sobre la base de los <i>insights</i> , la propuesta de valor se amplió de 1 a 6 componentes.

Elaboración propia.

Como resultado del proceso de maduración, el concepto de innovación pasó de centrarse en 1 tipo de solución unicomponente a contar con 6 componentes complementarios, que funcionan a modo de piezas de la innovación, que se desarrollarán en el prototipo. Estas piezas son la Figura 19. Con la definición y descripción del grupo de ideas madurándose desarrolló un prototipo, en el que se detalla cada uno de los componentes del SIREFA. Sin embargo, prosiguiendo con este proceso y, de acuerdo con los cambios recientes del contexto, el equipo investigador decidió por prescindir de los componentes 1 y 6 debido a que, el 21 de abril de 2021, el OEFA publicó, en su portal institucional, la Resolución de PCD N° 020-2021-OEFA/PCD de fecha 19 de abril de 2021, a través del cual, entre otros, aprobó el Manual de Procedimientos sobre Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, el cual en su proceso misional PM0101 (relacionado al componente 6) sobre el procedimiento de formulación, aprobación y evaluación posterior de propuestas de mejora regulatoria de la SMER y, en ella también se define el proceso (relacionado al componente 1).

Figura 19. Componentes de concepto final de innovación



Elaboración propia.

3.3.2. Proceso de desarrollo del concepto final de innovación

3.3.2.1. Generación y priorización de nuevas ideas

Antes de llegar a la idea ganadora se generó y, posteriormente, priorizó diversas ideas para suprimir o amortiguar el desafío de innovación. Mediante el método de la lluvia de ideas, en esta etapa del proyecto, se inició con la producción de múltiples ideas en base a las fuentes recurridas, las cuales fueron agrupadas bajo propuestas de productos (agrupamiento). Posteriormente, entre estos productos, hubo una priorización para identificar sobre cuáles se incidiría en el desarrollo del prototipo de innovación.

3.3.2.2. Producción de ideas

La producción de ideas, a través de la lluvia de ideas del equipo, con base en las entrevistas realizadas, se aprecia en la Tabla 21. Posteriormente, se identificaron los *keywords* y, con base a éstos, se agruparon en productos. Cabe indicar que, previo a la realización de la lluvia de ideas, se hizo una revisión de *papers* y experiencias nacionales e internacionales.

Tabla 21. Lluvia de ideas y agrupamiento para atender el desafío de innovación

Nº	Denominación (Ideas)	Fuente	Keyword	Productos
1	Talleres inductivos a la ciudadanía respecto a la participación pública	Entrevistados	Capacitación	Diseño e implementación de talleres a la ciudadanía, actores del SINEFA y administrados del OEFA respecto al proceso de producción normativa y técnicas de redacción jurídica.
2	Desarrollo de talleres con representantes de las asociaciones, gremios, universidades, entre otros actores relevantes, para capacitarlos en la efectiva formulación de aportes normativos y técnica de redacción jurídica.	Entrevistados	Capacitación	
3	Suscripción de un convenio de cooperación con la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM para la capacitación a los funcionarios de SMER.	Idea propia	Capacitación	
4	Alianza con ONG's y estudios de abogados para promover difusión	Entrevistados	Negociación	Establecer un relacionamiento con:
5	Convenios con universidades para convalidación de prácticas a practicantes de abogacía respecto a comentar en normas ambientales	Entrevistados	Negociación	(1) ONG's, estudios de abogados y empresas para mandarles boletines informativos de proyectos normativos
6	Otorgar el nombre de OEFA en todos los cursos relacionados a temas medioambientales que, al menos, ofrezcan 1 hora de su tiempo para exponer y explicar la relevancia y los mecanismos de participación en la producción normativa	Idea propia	Negociación	(2) universidades para entregar involucrar a estudiantes de pre y posgrado en la participación de las normas ambientales
7	Elaboración de videos inductivos sobre la participación pública en los proyectos normativos	Idea propia	Difusión	Elaborar campañas anuales de difusión donde se consideren los siguientes productos comunicacionales:
8	Mecanismo de suscripción mediante correo electrónico para comunicar a los/las usuarios/as que un proyecto normativo se ha publicado	Entrevistados	Difusión	(1) Manual sobre por qué participar y cómo participar en la
9	Instalación de alertas en la página web del OEFA y en sus redes sociales, sobre la publicación de proyectos normativos y plazos de presentación de comentarios.	Entrevistados	Difusión	

Nº	Denominación (Ideas)	Fuente	Keyword	Productos
10	Desarrollo de un manual para el público, que presente los pasos del proceso de participación en los proyectos normativos, junto a un video para difundirse en el portal web y en redes sociales.	Idea propia	Difusión	formulación de proyectos normativos en el OEFA
11	Desarrollo de campañas en redes sociales con videos y mensajes que sensibilicen sobre la importancia de la participación ciudadana en la formulación de los proyectos normativos.	Idea propia	Difusión	(2) Videos sobre por qué participar y cómo participar en la formulación de proyectos normativos en el OEFA
12	Canal de recaudación voluntaria para mejora de canales de participación normativa	Idea propia	Difusión	(3) Boletines quincenales enviados a
13	Campañas de difusión pagadas en redes sociales de personas relacionadas a temas medioambientales	Entrevistados	Difusión	a) correos electrónicos de usuarios/as suscritos/as voluntariamente para notificarles el estatus (en qué fase del proceso está) de los proyectos normativos del OEFA; y b) canales de redes sociales del OEFA
14	Diseñar un proceso de la gestión de información y los procesos involucrados	Experiencia Mapeada	Mejora de procesos	El proyecto normativo del OEFA antes de publicarse en el diario oficial El Peruano se podría remitir a las autoridades académicas de las universidades públicas y privadas a fin de que realicen los comentarios correspondientes en un plazo de 10 días.
15	Los proyectos normativos antes de publicarse en El Peruano deberían pasar por un proceso de revisión de la academia y sectores productivos.	Entrevistados	Mejora de procesos	
16	Colaboración de consultores de bibliotecas virtuales para gestión bibliométrico	Idea propia	Mejora de procesos	
17	Elaboración de una directiva que regule el procedimiento de participación ciudadana en el OEFA respecto a los proyectos normativos	Idea propia	Regulación	Elaborar directiva que defina y regule el procedimiento de participación ciudadana en el OEFA respecto a los proyectos normativos considerando un tiempo de 15 días para recibir las observaciones de los actores.
18	Modificación del marco normativo para que la publicación de los proyectos normativos se haga por un mínimo de 20 días.	Experiencia Mapeada	Regulación	
19	Visibilizar una necesidad de la gestión de la documentación normativa	Idea propia	Regulación	
20	Diseño de un portal web donde los ciudadanos/as puedan visualizar los proyectos normativos vigentes	Entrevistados	Web mejorada	Diseño e implementación de un sistema informático sobre participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA que involucre que los y las usuarios/as se registren, puedan visualizar los
21	Implementación de un sistema informático de participación ciudadana del proceso normativo del OEFA	Experiencia Mapeada	Web mejorada	
22	Reorganización de la página web del OEFA donde se visualice los proyectos normativos vigentes para comentar y las normas aprobadas	Experiencia Mapeada	Web mejorada	
23	El sistema informático deberá contemplar que los/las usuarios/as se registren con DNI validado	Experiencia Mapeada	Web mejorada	

Nº	Denominación (Ideas)	Fuente	Keyword	Productos
24	Habilitación de un portal web único de la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM, en el que el OEFA y otras entidades publiquen sus proyectos normativos.	Experiencia Mapeada	Web mejorada	proyectos normativos en formato editable y realizar sus comentarios. Asimismo, en este sistema informático reciben notificaciones sobre nuevos proyectos, así como el feedback de la entidad respecto a sus comentarios.
25	Creación de una app del OEFA para que los/las usuarios/as puedan formular sus aportes a los proyectos normativos de manera más amigable	Entrevistados	Web mejorada	
26	Desarrollo de un sistema automatizado para el procesamiento de los comentarios a los proyectos normativos, que permita generar las matrices de comentarios de manera más rápida y eficiente.	Experiencia Mapeada	Web mejorada	
27	Integración de un aplicativo en la página web del OEFA para que el público pueda formular comentarios a los proyectos normativos directamente.	Experiencia Mapeada	Web mejorada	
28	Habilitación de la descarga de los proyectos normativos en diferentes formatos (PDF en imagen, PDF editable, archivo Word).	Entrevistados	Web mejorada	
29	Implementación de un aplicativo en la página web del OEFA que permita al público ver los comentarios formulados a la fecha, el número de comentarios, los participantes, etc.	Experiencia Mapeada	Web mejorada	
30	Generar una plataforma de colaboración masiva difundida en espacios de foros internacionales	Idea propia	Web mejorada	

Elaboración propia.

Como se puede ver en el cuadro anterior, en el proceso de *brainstorming* incorporamos ideas obtenidas mediante los entrevistados, nuestra experiencia profesional desde los ámbitos de la politología, el derecho y la administración, así como los principales *insights* resultantes del análisis de los logros y retos de las experiencias internacionales mapeadas. Así, de las 30 ideas, 11 corresponden a los entrevistados, 10 son ideas propias y 9 corresponden a las experiencias internacionales.

3.3.2.3. Agrupación de ideas

Según los *keywords* empleados, se agruparon las ideas por su naturaleza, incorporando conceptos complementarios y visualizando así posibles productos para atender el desafío de innovación. A continuación, presentamos los cursos de acción según ideas agrupadas:

Grupo de ideas 1: Capacitación: Diseño e implementación de talleres con la ciudadanía, actores del SINEFA y administrados del OEFA respecto al proceso de producción normativa y técnicas de redacción jurídica. El OEFA establecerá un plan de acción a nivel nacional con apoyo de las oficinas desconcentradas, estos talleres estarán referidos al proceso de producción normativa y técnica en la redacción jurídica para la participación del referido proceso.

Grupo de ideas 2: Negociación: Desarrollo de reuniones de negociación y relacionamiento para lograr la cooperación con ONG, estudios de abogados, empresas, así como con universidades privadas y nacionales a nivel nacional a fin de involucrar a los estudiantes de pre

y posgrado en la participación de las normas en materia de fiscalización ambiental y remitir boletines informativos de los proyectos normativos.

Grupo de ideas 3: Difusión: Incorporación de la participación ciudadana en la estrategia de comunión del OEFA, considerando los siguientes productos comunicacionales:

- Manual sobre por qué participar y cómo participar en la formulación de proyectos normativos del OEFA.
- Videos sobre por qué participar y cómo participar en la formulación de proyectos normativos del OEFA.
- Boletines digitales que se remitirán a los/las usuarios/as suscritos/as en el portal institucional del OEFA.

Grupo de ideas 4: Mejora de procesos: El proyecto normativo del OEFA, antes de publicarse en el diario oficial El Peruano, se debe remitir a las autoridades de las universidades nacionales y privadas y colegios profesionales a nivel nacional, a fin de que brinden sus apreciaciones sobre los proyectos normativos, en un plazo de 10 días hábiles.

Grupo de ideas 5: Regulación: Elaboración de una directiva interna que defina y regule el procedimiento y responsabilidades de los/las funcionarios/as y servidores/as del OEFA, respecto a la participación en el proceso de producción normativa. Esta directiva involucra el reconocimiento las obligaciones de los órganos de línea, unidades orgánicas del OEFA, así como la participación ciudadana y los plazos para cada etapa de este proceso.

Grupo de ideas 6: Sistematización: Diseño e implementación de un sistema informático sobre participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA denominado “Sistema Informático sobre Regulación y Participación en Fiscalización Ambiental (SIREFA)”.

3.3.2.4. Priorización de ideas

En esta sección se priorizó el grupo de ideas, para la valoración se empleó los criterios de deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto, disrupción, escalabilidad y frugalidad; empleando para la evaluación el número uno cuando cumplía cada criterio evaluado. De forma que al realizar la sumatoria de los puntajes parciales, se visualizó la idea que obtuvo mayor puntaje, resultando en la idea ganadora, de acuerdo con la Tabla 22.

Tabla 22. Priorización de grupos de ideas

Grupo de ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
1 Capacitación	1	1	1	1	0	4
2 Negociación	1	0	0	1	0	2
3 Difusión	1	1	1	1	0	4
4 Procesos	1	0	0	0	0	1
5 Regulación	1	1	1	1	0	4
6 Sistematización	1	1	1	1	1	5

Elaboración propia.

Para la factibilidad, se realizó un mapeo de recursos del OEFA y se asignaron los pesos considerando el número de profesionales que podrían ejecutar las ideas planteadas, así como los recursos financieros disponibles en el presupuesto del OEFA para cada tipo de medidas, según su Plan Operativo Institucional (POI).

En lo que respecta a la viabilidad, se consideraron aspectos tanto políticos como técnicos para asignar los pesos. En lo político, se revisó la estabilidad institucional del OEFA y su relación con el impulso sostenido a medidas de sistematización de sus procesos durante los últimos años. En lo técnico, mapeamos el número de aplicativos y sistemas puestos en marcha exitosamente para otros procesos misionales de la entidad, así como la posibilidad de que el grupo de ideas propuesto encaje en la estructura funcional y competencial de la entidad, así como su alineamiento al Plan Estratégico Multisectorial (PESEM) del Sector Ambiente y al Plan Estratégico Institucional (PEI) del OEFA.

En la valoración del impacto, tomamos en consideración la posibilidad de medir el impacto de las medidas, verificando si se cuenta con datos que permitan construir una línea de base para contrastar los resultados ex-ante y ex-post. Así también, se valoró a contribución de la medida a objetivos macro, a las políticas nacionales y objetivos de desarrollo del país.

Para el criterio de disrupción se tomó en cuenta el grado de innovación, verificando si se han implementado medidas de este tipo anteriormente en el país y en la entidad.

De este modo, el grupo de ideas número 6, que denominamos Sistematización y que se encuentra relacionado al diseño e implementación de un Sistema Informático sobre Regulación y Participación en Fiscalización Ambiental (SIREFA), resultó con el mayor puntaje en el proceso de priorización, por lo procedimos a desarrollarla con más detalle.

3.3.2.5. Creación del bosquejo del concepto

En la Tabla 23, se presentan las principales características del concepto, para el desarrollo de un Sistema Informático sobre Regulación y Participación en Fiscalización Ambiental (SIREFA).

Tabla 23. Conceptualización de la nueva idea

Ítem	Contenido
Denominación de la solución	Sistema Informático sobre Regulación y Participación en Fiscalización Ambiental (SIREFA)
Población beneficiada de la solución	Los administrados del OEFA, las entidades de fiscalización ambiental y la ciudadanía.
Descripción de la solución	Herramienta tecnológica responsiva que permitirá acceder a la población beneficiada a los proyectos normativos y normas aprobadas por el OEFA.
Descripción breve del beneficio aportado	Mediante esta herramienta la población beneficiada podrá acceder a los textos de los proyectos normativos, realizar los aportes pertinentes y adjuntar los documentos que consideren necesario, además, recibirán el <i>feedback</i> correspondiente por parte del OEFA el mismo que será remitido por los canales registrado por la población. Finalmente, mediante esta herramienta se podrá desarrollar talleres de manera virtual.

Elaboración propia.

Este sistema involucra el desarrollo de una herramienta tecnológica intuitiva y responsiva (multiplataforma) de fácil acceso y usabilidad, en el que los/las usuarios/as, mediante un registro con su DNI o RUC, consignarán un número telefónico y correo electrónico para hacerles llegar las notificaciones pertinentes. Una vez que acceden al registro, los/las usuarios/as podrán visualizar:

- El nombre de los proyectos normativos que se encuentran en elaboración, revisión y aprobación interna del OEFA.
- Los proyectos normativos publicados en El Peruano y anexos en formato PDF y editable, así como el plazo.
- Las normas legales aprobadas por el OEFA, como resultado del proceso de participación ciudadana, y sus anexos.

Sobre los proyectos normativos publicados en el diario oficial El Peruano, los/las usuarios/as podrán acceder al texto completo en formato editable, así como a los anexos para su lectura o remisión a los correos electrónicos que consideren pertinentes. Una vez que hayan realizado el análisis del cuerpo normativo y, siempre que se encuentren en plazo, podrán realizar los comentarios, sugerencias u opiniones del texto del proyecto normativo, de manera digital y en tiempo real, para ello, la forma de visualizar el texto estará dividido en dos (2) columnas. En la primera columna, se visualizará el texto del proyecto normativo original; en la segunda columna, habrá un apartado espacio idóneo, en blanco, para que el/la usuario/a genere los aportes pertinentes y también podrá, de manera opcional, adjuntar los documentos que sustenten su posición, para ello se usará el almacenamiento ilimitado en la nube de todos los servicios de Google Suite que cuenta el OEFA y, en caso sea factible, tener una *backup* también en la nube donde también se alojarán todos los documentos enviados.

El/la usuario/a, habiendo finalizado su participación, debe hacer clic en finalizar aportes y, automáticamente, le llegará un mensaje de texto al número telefónico y un mensaje al correo electrónico registrado, notificándole que sus aportes se realizaron con éxito y que culminada la

recepción de aportes al proyecto normativo será invitado a participar de manera presencial o virtual en el taller participativo sobre regulación en fiscalización ambiental del proyecto comentado.

Luego de la presentación de los comentarios, se procedería a la segunda etapa de la participación en el proceso de formulación de normas. Se le invitará al comentarista a participar en unos talleres. Estos se pueden desarrollar bajo dos modalidades: (1) Modalidad presencial, la cual se efectuará en las instalaciones de la sede central del OEFA; (2) Modalidad virtual, la cual se efectuará en la plataforma Meet de Google, la misma que estará incrustada, como enlace, en el SIREFA.

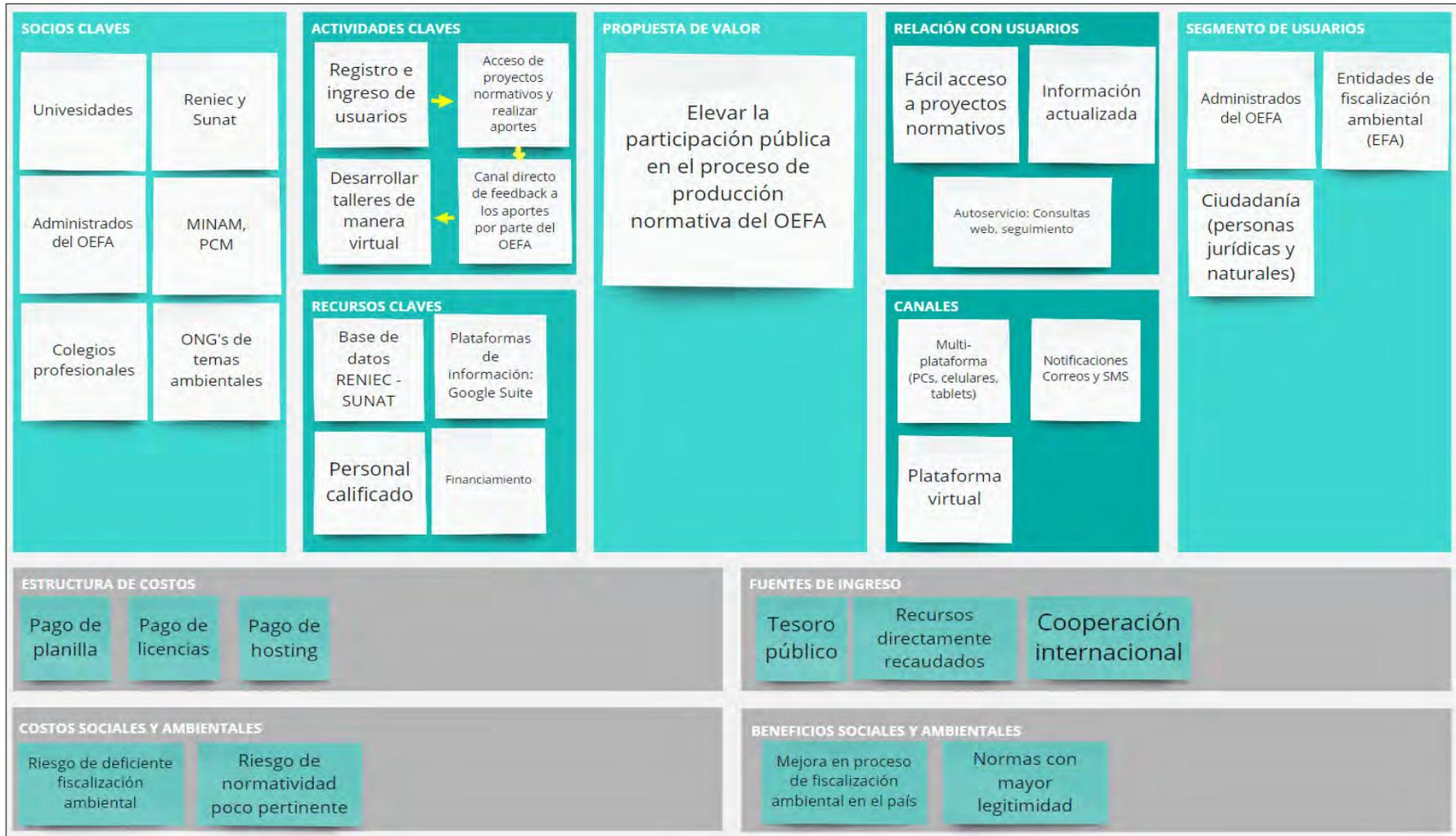
Para ambas modalidades, se incluirá una agenda de usuario con recordatorio de participación. La invitación se envía a los correos electrónicos de todos los que hayan dejado su aporte producto de su revisión en la norma, cuya recordación se programa para que se les remita un día antes. Cabe indicar que estos talleres se registrarán en vídeos y estará adjunto a la historia del proceso de la norma.

Finalizado el taller participativo, todos los aportes serán valorados por la SMER y procederá con sus funciones conforme al ROF. Publicada la norma en el diario oficial El Peruano, con la aprobación previa del Consejo Directivo, se podrá en conocimiento de los/las usuarios/as que participaron mediante un mensaje de texto o correo electrónico.

Bajo la tipología de innovación, según objetivo, esta idea de innovación es de tipo organizacional, dado que se está poniendo en marcha un nuevo método organizacional para la gestión del proceso de formulación de normas considerando como pilar la participación ciudadana. A diferencia de un cambio ordinario en la organización, este cambio no ha sido utilizado anteriormente por el OEFA. Bajo estas dos razones, esta propuesta sería una innovación.

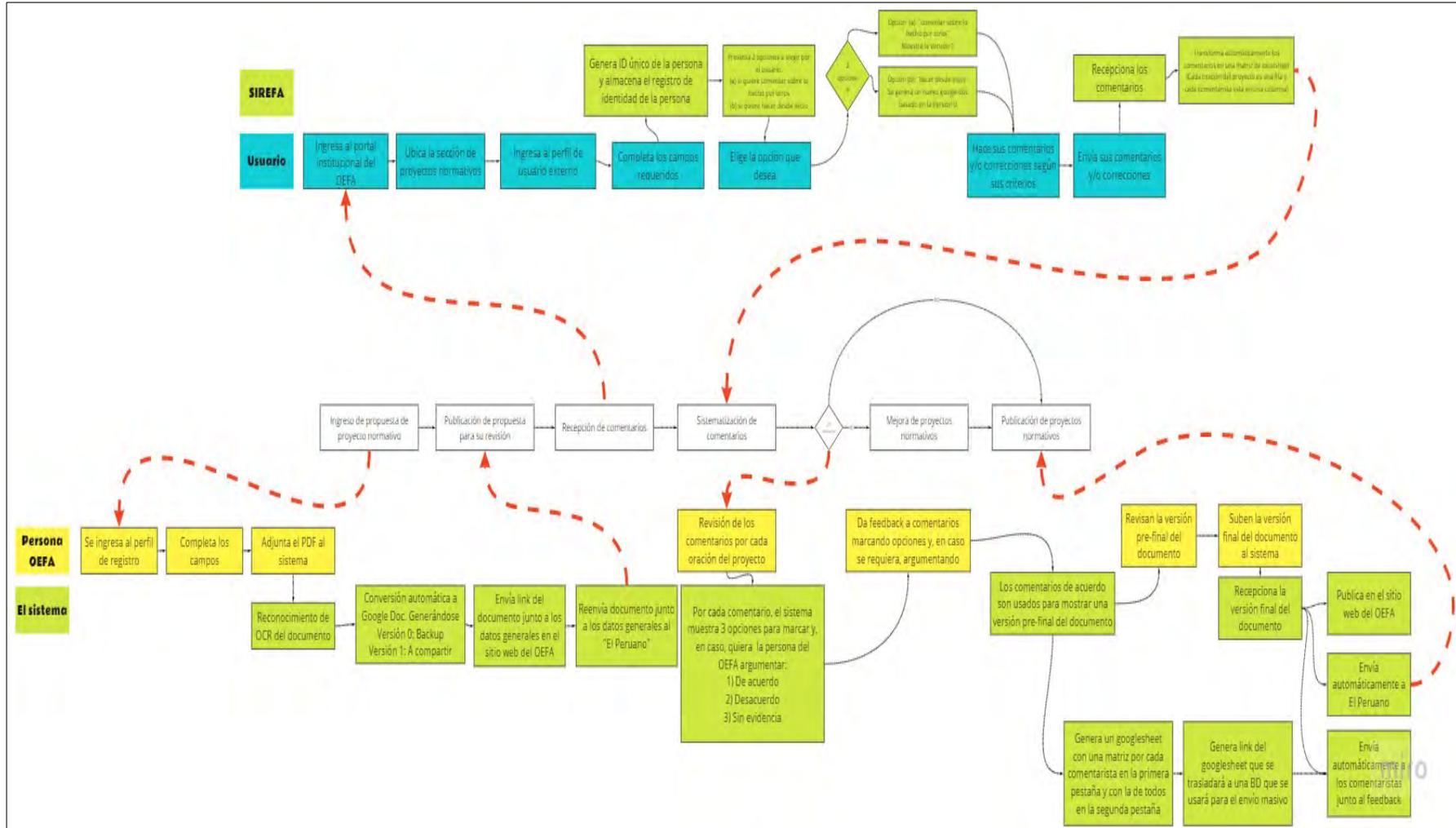
Ahora bien, para comprender las implicaciones estratégicas de implementar esta innovación en la entidad seleccionada, empleamos la metodología Canvas de Osterwalder y Pigneur, que nos permitió visualizar los procesos claves de gestión, así como las relaciones y recursos más importantes que serán necesarios para implementar exitosamente la innovación, con miras a que se produzca el valor público deseado. El canvas resultante se muestra en la figura 20. Así también, para graficar los procesos ideados, desarrollamos un flujo de procesos, que se presenta en la figura 21.

Figura 20. Presentación de la idea priorizada bajo el modelo Canvas



Elaboración propia.

Figura 21. Bosquejo del proceso del SIREFA



Elaboración propia.

3.4. Prototipo final de innovación

El OEFA como entidad responsable de la fiscalización ambiental, presenta una débil convergencia entre la captación de potenciales participantes y la participación de estos en la formulación de proyectos normativos.

Estos elementos del proceso de fiscalización y su diseño, de manera conjunta, muestran que la entidad carece de un modelo de gestión estratégica y adaptable basado en procesos, y que, a falta de ello, no es potencialmente posible desarrollar herramientas, instrumentos y tácticas de fiscalización de carácter holístico, resultando ineficaz las acciones de fiscalización aplicadas y/o ejecutadas.

Con esta problemática evidenciada en el OEFA, el establecer un sistema que sirva de soporte para aumentar la participación de público objetivo clave para la mejora de la legitimidad y calidad de la normativa en materia de regulación y fiscalización ambiental, se hace necesario.

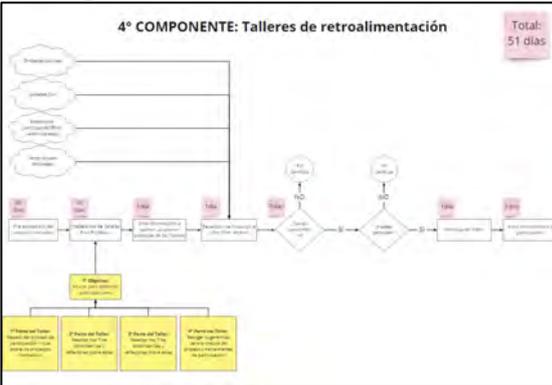
Este desafío de innovación además toma en cuenta la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada con Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que busca lograr una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano, siendo la “Gestión por Procesos” un componente de la gestión pública orientada a resultados, por lo que el SIREFA aborda en sus componentes una reingeniería de los procesos de participación, optimizando los tiempos para generar un impacto favorable para los ciudadanos.

3.4.1 Descripción del prototipo final

A continuación, se presenta un esquema de inputs-outputs, en el que se muestra la estructura funcional de las piezas de innovación (componentes del prototipo), en relación con los resultados esperados de generación de valor público.

Tabla 24. Estructura de inputs de los componentes del prototipo final

<i>INPUT</i>	<i>DISEÑO Y PROCESO</i>	<i>OUTPUT</i>
<p>1° Componente: Estrategia de comunicación</p>  <p>2° COMPONENTE: ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN Total: 7 días</p>	<p>2° Componente: Plataforma del SIREFA para el usuario externo</p>  <p>3° COMPONENTE: PROCESO DE USO DE SIREFA PARA USUARIO EXTERNO Total: 120 días</p>	<p>Mayores niveles de participación del público objetivo el OEFA.</p>

INPUT	DISEÑO Y PROCESO	OUTPUT
	<p>3° Componente: Plataforma del SIREFA para el usuario interno</p>  <p>4° Componente: Talleres de retroalimentación</p> 	<p>Documentos normativos del OEFA con mayor legitimidad.</p> <p>Mejor calidad regulatoria del OEFA, con la participación de la ciudadanía.</p>

Elaboración propia.

3.4.1.1. Componente 1: Estrategia de comunicación

Se plantea diagnóstico de gaps de comunicación, para desarrollar una estrategia basada en el modelo de comunicación macro-intencional. Para este fin se hace necesario efectuar un mapeo y caracterización de los actores, para plantear una estrategia de comunicación que tome en cuenta sus intereses, posturas, capacidad de convocatoria y de amplificación de discursos, representatividad, entre otros criterios.

Este componente es transversal, dado que se basa en el constante intercambio de información de los actores involucrados; no obstante, debe distinguirse dos planes: uno hacia dentro de los actores que gestionarán la plataforma y otra respecto a los actores externos que consumirán de dicha información. Esta transversalidad tiene su fundamento en el fortalecimiento hacia un gobierno abierto, donde deben aprovecharse los diversos canales de intermediación sean informales o estructuradas dentro de un plan. De esa manera, se permitiría afianzar los niveles de cooperación, coordinación y colaboración para el trabajo articulado entre la OEFA y los usuarios. Incluso, como producto de dicha interacción, al plantearse la estrategia comunicacional como transversal, se estaría abierta la posibilidad de una mejora continua del SIREFA, no solo en cuanto a plataforma, sino a procesos y roles.

Gestionar las reacciones de los usuarios mediante estos canales, sean estructurados o informales, ha de contemplarse dentro del plan de comunicaciones, específicamente, en el apartado de innovación y mejor continua. Ello porque es muy importante monitorear cómo se sienten los usuarios a lo largo del proceso contemplado en el SIREFA. De esa manera, se garantizaría actualizaciones con mejores que respondan a las expectativas y necesidades de los usuarios. En ese sentido, al irlos involucrando de esa manera, ellos se vuelven protagonistas del cambio de comportamiento que es conducido, aunque no determinado, por los actores dueños del SIREFA. Dicho comportamiento al cual se estaría apuntando, está relacionado a empoderarlos en una mayor participación en el diseño de las normativas y de las propias herramientas de gestión.

Si bien con la estrategia de comunicación se debe tener el reto de posicionar al SIREFA, tanto como plataforma y proceso, en los grupos de usuarios, debe preverse en no generar expectativas a través de mensajes ambiguos referentes al tiempo de diseño y aprobación de los documentos normativos, o de la inclusión de todos los comentarios en la normativa o la posibilidad de querer exigir esta dinámica de trabajo en todo tipo de normativa emitida por el OEFA u otra entidad. De esa manera, se siga contribuyendo al uso sostenido del sistema y que sea recomendado. Adicionalmente, esta comunicación nos puede permitir interactuar en un contexto abierto, con los diferentes actores sociales, los usuarios y los actores de la sociedad; en un marco de mejorar las condiciones de desarrollo y la rendición de cuentas, para abordar la mejora continua del desarrollo de las intervenciones. Tal como se aprecia en la Figura 22, se propone una serie de pautas para la implementación de la estrategia de comunicación del SIREFA.

Cabe destacar que este componente transversal, está asociado principalmente a dos pasos: (1) Diseño del Plan de Comunicación, tanto interna y externa, la cual contempla el contenido de la estrategia de comunicación; e (2) implementación del Plan de Comunicación. Es a nivel de comunicación política gubernamental, en que se lograría un posicionamiento de la imagen institucional del OEFA como líder de este SIREFA y, conforme se vaya implementando, se logre conseguir confianza y legitimidad por parte de los usuarios que lo utilicen

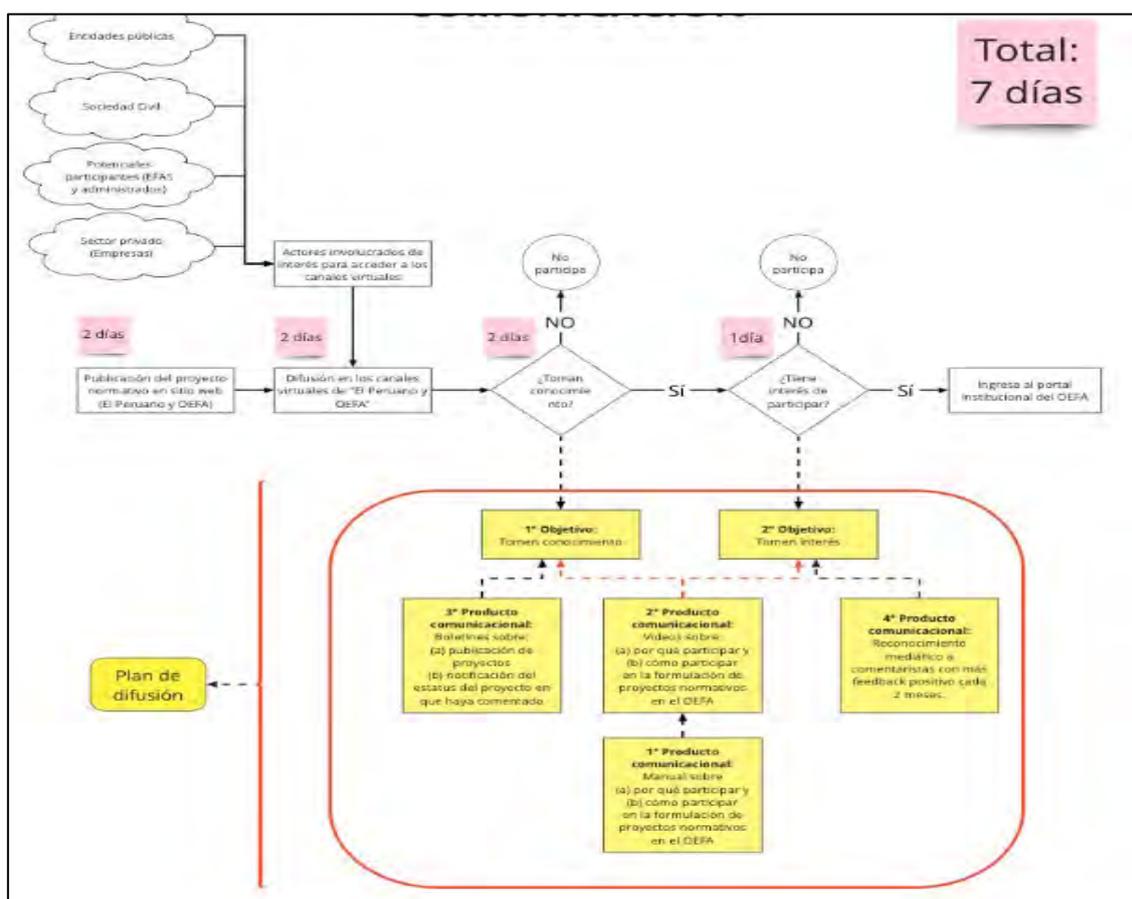
Tabla 25. Elementos del Componente 1: Estrategia de comunicación

Elemento	Descripción
Estrategia de Comunicación	La estrategia de comunicación incorpora un enfoque territorial sobre el ámbito de acción competencial del OEFA, a fin de abordar retos comunicacionales y contar con herramientas para el manejo adecuado de posibles conflictos, así como para la gestión de las expectativas de los participantes. Como parte de esta estrategia, se considerarán piezas comunicacionales como: (1) Guía del participante y video corto sobre por qué y cómo participar en la formulación de proyectos normativos en el

Elemento	Descripción
	OEFA; (2) Boletines semestrales sobre el estatus de los proyectos normativos del OEFA en redes sociales, entre otros. Asimismo, se velará porque las acciones estratégicas planteadas guarden coherencia con las estrategias sectoriales y de la entidad.

Elaboración propia.

Figura 22. Pautas de implementación de la estrategia de comunicación del SIREFA



Elaboración propia.

3.4.1.2. Componente 2: Plataforma del SIREFA para el usuario externo

En este componente se plantea hacer más fácil y ágil el proceso de formulación y seguimiento de los comentarios presentados por los usuarios externos, por lo que se desarrolló un flujograma de procesos y el mapa de experiencias.

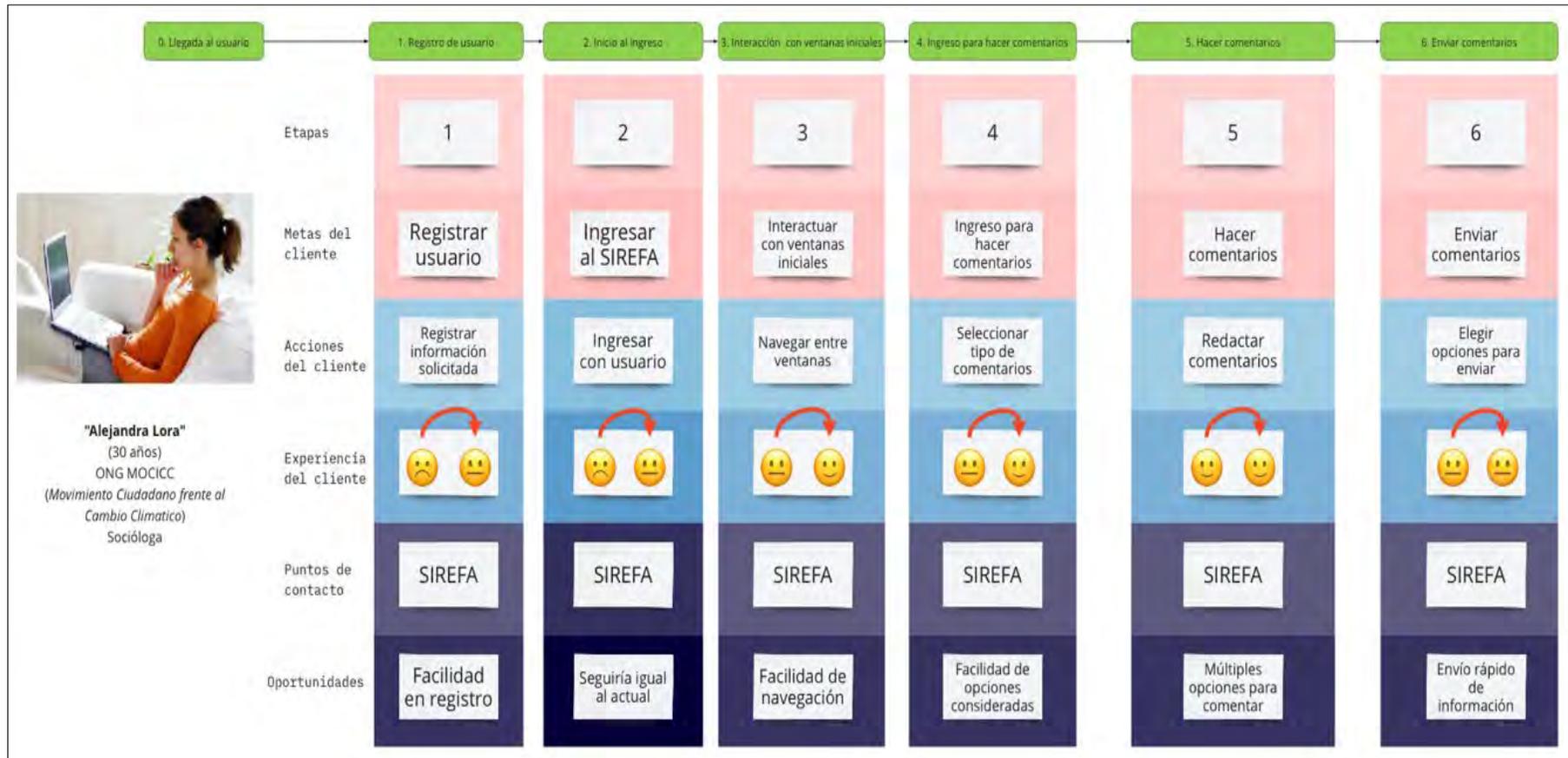
A continuación, en la figura 23 se presenta un flujograma de procesos del SIREFA, con los tiempos estimados para la persona natural o jurídica, que emplearía la plataforma para los usuarios externos. En cuanto a la figura 24, el impacto de este componente en la experiencia del usuario externo, se grafica a continuación, empleando la herramienta *journey map*:

Figura 23. Elementos del Componente 2: Plataforma del SIREFA para el usuario externo



Elaboración propia.

Figura 24. Experiencia del usuario relacionado al Componente 2



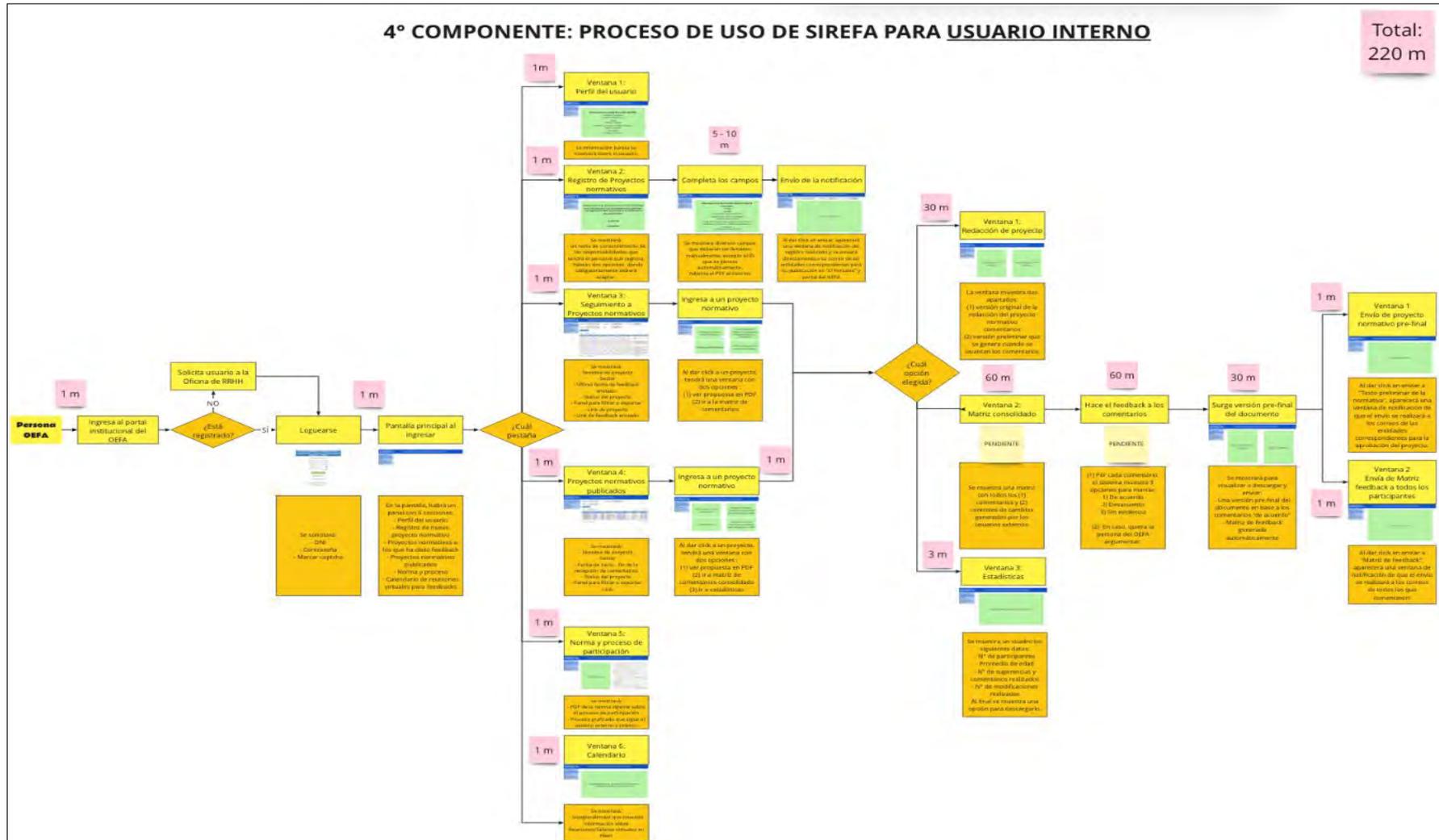
Elaboración propia.

3.4.1.3. Componente 3: Plataforma del SIREFA para el usuario interno

En este componente se plantea reducir el tiempo de procesamiento de los comentarios para el usuario interno del OEFA, por lo que se desarrolló un flujograma de procesos y el mapa de experiencias. A continuación, en la figura 25 se presenta un flujograma de procesos del SIREFA, con los tiempos estimados para los(as) funcionarios(as) de la SMER del OEFA, que emplearían la plataforma para usuarios internos. En la figura 26 se muestra el impacto de este componente en la experiencia del usuario externo, se grafica a continuación, empleando la herramienta *journey map*.

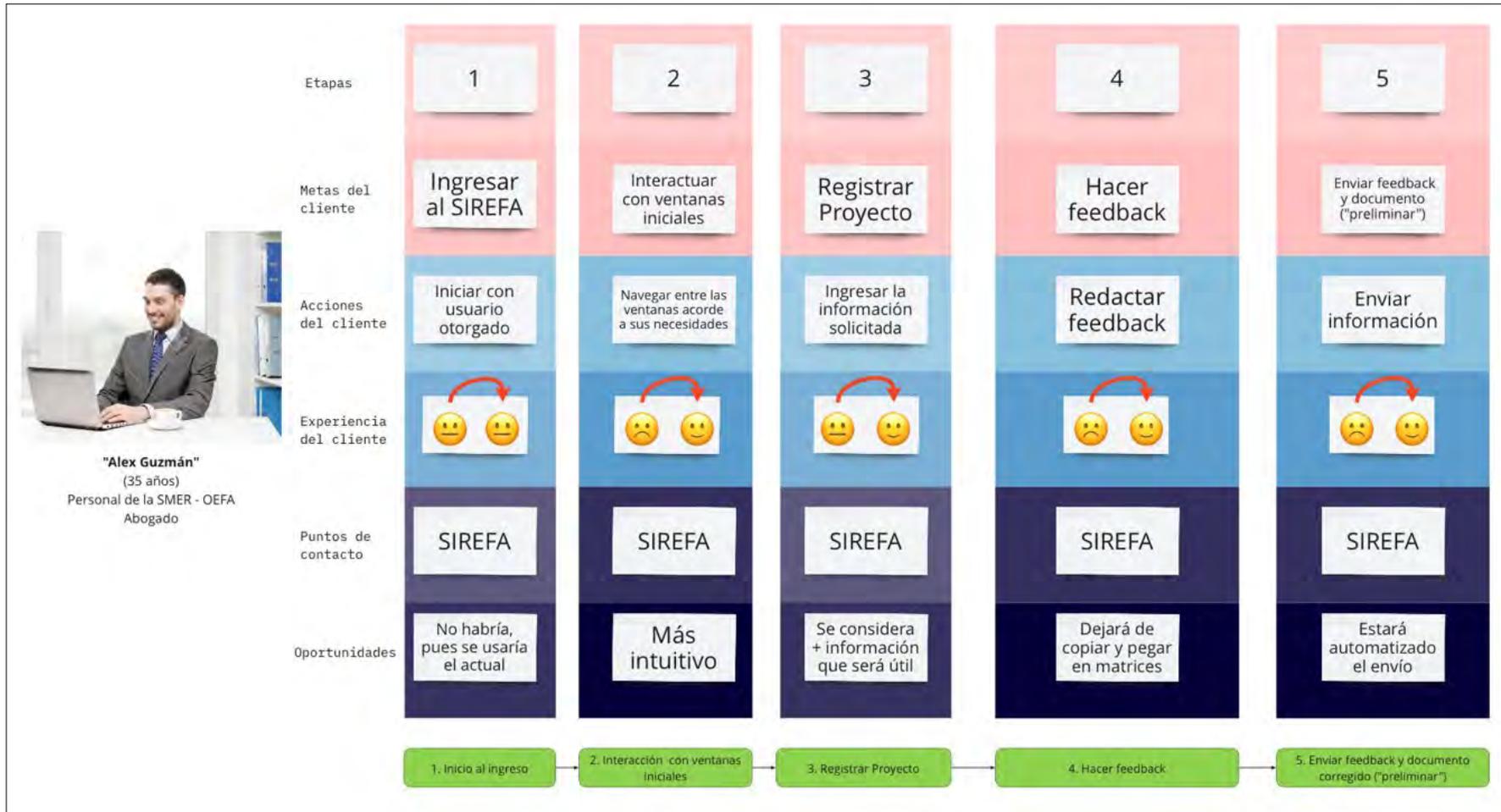


Figura 25 . Elementos del Componente 3: Plataforma del SIREFA para el usuario interno



Elaboración propia.

Figura 26. Experiencia del usuario relacionado al Componente 3



Elaboración propia.

3.4.1.4. Componente 4: Talleres de retroalimentación

La estrategia de los talleres de retroalimentación pasa por integrar su programación en las herramientas del SIREFA, su convocatoria se realiza dentro de la plataforma, a cargo de la SMER del OEFA y es notificada a los usuarios externos. Para los talleres se desarrollan actividades virtuales con la plataforma Meet, por ser parte de la Google Suite con la que opera el OEFA.

Tabla 26. Elementos del Componente 4: Talleres de retroalimentación

Elemento	Descripción
<p>Talleres de retroalimentación con los comentaristas</p> 	<p>Se priorizarán los talleres virtuales, con opción a tener un formato híbrido o presencial, de ser el necesario.</p> <p>Parte de la estrategia de talleres implica el desarrollo de herramientas para los usuarios internos, como manuales o guías con pautas sobre análisis, prevención y gestión de conflictos, a fin de manejar adecuadamente las expectativas del público interesado y evitar la filtración de intereses particulares en los proyectos normativos, que sean contrarios al interés y bienestar público.</p> <p>Por otro lado, para los ciudadanos, los productos relacionados serán guías del participante, difundiendo los principios éticos y la importancia de la participación ciudadana, empleando un lenguaje sencillo, en idioma español y traducido, de requerirse, a las lenguas de las comunidades que requieran participar.</p> <p>Se espera que los talleres sean espacios de concertación y creación de consenso, entre el Estado y la ciudadanía, en materia de fiscalización y evaluación ambiental.</p>

Elaboración propia.

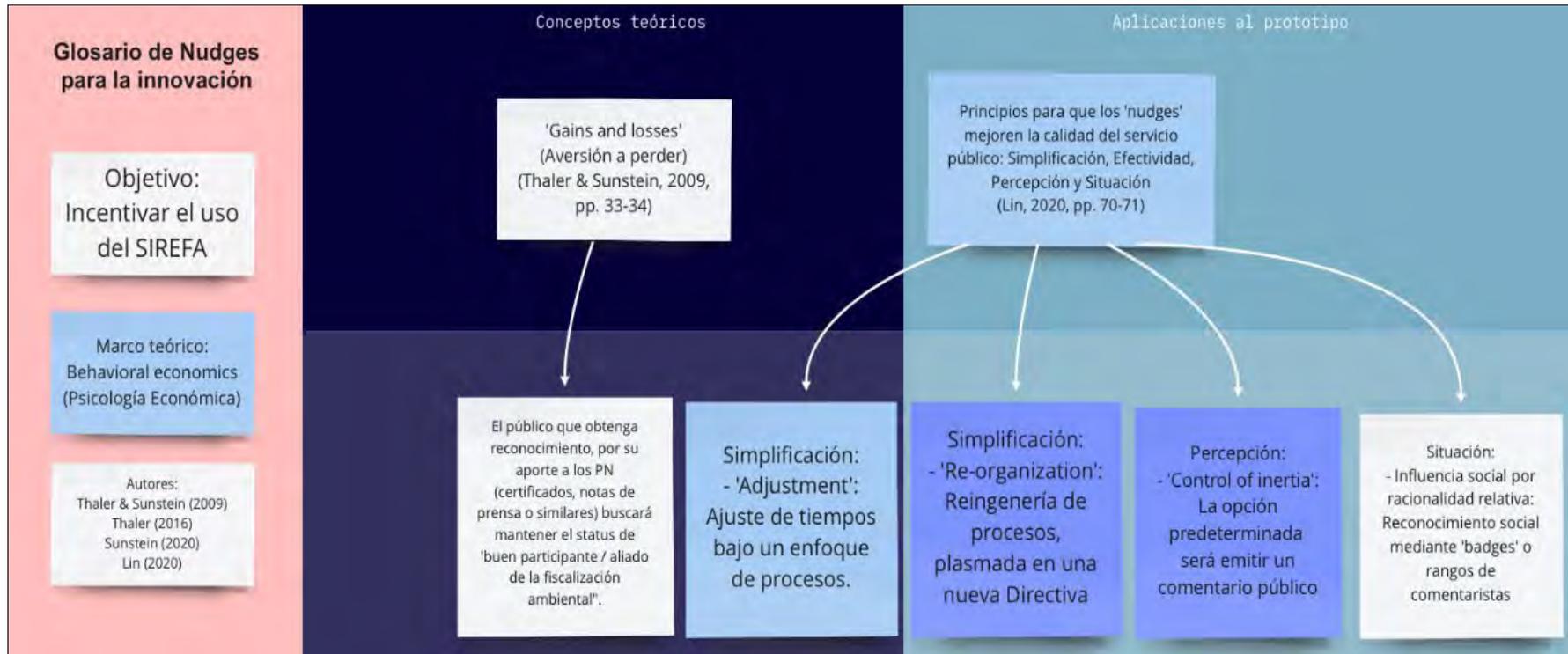
3.4.2. Proceso de desarrollo del prototipo de innovación

Los siguientes pasos concernientes al testeo por parte de más usuarios y expertos de la entidad, contribuirán a ir mejorando la versión actual del prototipo; sin embargo, las piezas de innovación han incorporado las recomendaciones formuladas por los entrevistados, que son usuarios internos y externos del proceso de formulación de proyectos normativos del OEFA, así como los *insights* más relevantes de las experiencias internacionales revisadas durante la formulación del proyecto de innovación.

3.4.2.1 Estrategia transversal para promover el uso sostenido del SIREFA

Para agregar sostenibilidad al uso de la plataforma y recogiendo las ideas del proceso de *design thinking*, se plantea el uso transversal de *nudges* de economía del comportamiento, conforme se presenta en la Figura 27.

Figura 27. Proceso de uso de nudges en los componentes



Elaboración propia.

3.4.3. Presentación de las ventanas del SIREFA

A continuación, se hará la descripción del piloto del SIREFA relacionado a la plataforma en sí, el cual ha sido testeado por los integrantes del equipo desde la perspectiva de usuario externo e interno.

3.4.3.1. Ventanas para usuarios externos e internos

En la portada principal que contiene un mensaje de bienvenida con la información sobre el SIREFA, así como un correo electrónico, un vídeo informativo y una guía de uso; además se aprecia tres íconos que permiten registrarse, por primera vez, así como el ingreso para el usuario interno y externo, según sea el caso, tal como se muestra en la siguiente figura.

Figura 28. Ventana 1 del SIREFA



Elaboración propia.

De la figura anterior, el usuario externo al hacer clic en “Registrarse aquí”, lo dirigirá a la siguiente imagen. En esta pestaña para ser completada por una persona natural muestran los campos a completar sobre el número de DNI, donde automáticamente se completarán los datos del nombre y apellidos que son administrados por la SUNAT, el usuario externo deberá ingresar su correo electrónico, número telefónico e información del distrito, provincia y departamento donde reside.

Figura 29. Ventana 2 del SIREFA

The screenshot shows the registration form for a natural person on the SIREFA website. At the top, there are navigation links for 'Inicio' and 'Retomar', the Oefa logo, and the Sirefa logo. There are also links for 'Consultas: sirefa@oefa.gob.pe', 'Ver video tutorial aqui', and 'Ver guía del usuario aqui'. The form has two tabs: 'Persona natural' (selected) and 'Persona jurídica'. Below the tabs, a message states: 'Si va a realizar el trámite de una empresa o entidad pública, regístrese como **persona jurídica**'. The form fields are arranged in a grid: 'Tipo de documento' (dropdown), 'Ingrese número' (text input), 'Nombres*' (text input), 'Ingrese nombres' (text input), 'Apellidos*' (text input), 'Ingrese apellidos' (text input), 'Número de celular*' (text input), 'Ingrese número' (text input), 'Correo electrónico*' (text input), 'Ingrese correo' (text input), 'Confirmación de correo*' (text input), 'Confirme correo' (text input), 'Departamento*' (dropdown), 'Provincia*' (dropdown), and 'Distrito*' (dropdown). On the right side, there is a captcha section with the text 'Ingresa el código captcha*', a '6y3xy' captcha image, 'Refrescar código' link, and 'Escriba el código' text input. At the bottom, there is a checkbox for 'He leído las condiciones establecidas en la Cláusula de protección de datos personales.' and a green 'CREAR CUENTA' button.

Elaboración propia.

Asimismo, en caso, se registren como persona jurídica, se muestran los campos a completar sobre el número de RUC, donde automáticamente se completarán los campos de la razón social y datos de la persona firmante que serán recogidos de la SUNAT, tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura 30. Ventana 3 del SIREFA

The screenshot shows the registration form for a legal person on the SIREFA website. At the top, there are navigation links for 'Inicio' and 'Retomar', the Oefa logo, and the Sirefa logo. There are also links for 'Consultas: sirefa@oefa.gob.pe', 'Ver video tutorial aqui', and 'Ver guía del usuario aqui'. The form has two tabs: 'Persona natural' and 'Persona jurídica' (selected). Below the tabs, there is a dropdown menu for 'Seleccione tipo'. The form fields are arranged in a grid: 'Ingrese RUC' (text input), 'Razón social*' (text input), 'Ingrese nombres' (text input), 'Número de celular*' (text input), 'Ingrese número' (text input), 'Correo electrónico*' (text input), 'Ingrese correo' (text input), 'Confirmación de correo*' (text input), 'Confirme correo' (text input), 'Departamento*' (dropdown), 'Provincia*' (dropdown), and 'Distrito*' (dropdown). Below the grid, there is a section for 'Datos de persona firmante: Gerente general, representante legal o apoderado (Debe coincidir con los datos de la persona que firma el documento)'. This section includes a dropdown for 'Selecciona personal existente', a green 'AGREGAR' button, a dropdown for 'Tipo de documento', 'Ingrese número' (text input), 'Cargo' (text input), 'Nombres' (text input), 'Apellido paterno' (text input), and 'Apellido materno' (text input). On the right side, there is a captcha section with the text 'Ingresa el código captcha*', a '6y3xy' captcha image, 'Refrescar código' link, and 'Escriba el código' text input. At the bottom, there is a checkbox for 'He leído las condiciones establecidas en la Cláusula de protección de datos personales.' and a green 'CREAR CUENTA' button.

Elaboración propia.

Luego de haber completado la información en cualquiera de las dos pestañas, según sea el caso, y al hacer clic en la opción “crear cuenta”, aparecerá la siguiente figura, donde se precisa que el usuario externo ha realizado el registro exitoso.

Figura 31. Ventana 4 del SIREFA



Elaboración propia.

Al hacer clic en la opción iniciar sesión de la figura anterior, se procederá a ingresar a la pantalla de inicio del usuario externo recientemente registrado. También se puede iniciar sesión desde la portada principal. A través de cualquiera de los dos canales, se puede acceder al perfil o pantalla de inicio de los usuarios externos, los cuales dependerá si son internos o externos. Por ejemplo, en la siguiente figura se aprecia lo que sería la pantalla de inicio del SIREFA de un usuario externo.

Figura 32. Ventana 5 del SIREFA



Elaboración propia.

En la siguiente figura, si un usuario externo hace clic en editar su perfil, se apreciará que este puede actualizar algunos datos registrados, tales como correo electrónico y número de celular.

Figura 33. Ventana 6 del SIREFA



Elaboración propia.

Ahora bien, en caso cualquiera de los tipos de usuarios quisiera recuperar su contraseña, puede realizarlo y se mostrará la siguiente figura.

Figura 34. Ventana 7 del SIREFA



Elaboración propia.

3.4.3.2. Ventanas para usuarios externos

El usuario externo ingresa al SIREFA, dando clic en la opción “Usuario externo SIREFA”.

Figura 35. Ventana 8 del SIREFA



Elaboración propia.

El usuario al hacer clic en la opción “Proyecto Reglamento de Evaluación”, donde se muestra en la imagen siguiente, le permitirá ingresar a una ventana donde podrá ver los diversos

proyectos sobre cuales comentar. En ese apartado aparecerán los proyectos en las que ha venido participando el usuario. En la barra de búsqueda, ahí puede colocar palabras claves que estarían indexadas con los keyboards de los proyectos.

Figura 36. Ventana 9 del SIREFA



Elaboración propia.

Al haber ingresado a algún proyecto, aparecerá la siguiente ventana, donde en la pestaña información, aparece toda la información correspondiente al proyecto que ha buscado.

Figura 37. Ventana 10 del SIREFA



Elaboración propia.

Al dar clic en la pestaña comenta aquí, le permitirá al usuario realizar los aportes pertinentes, así también podrá adjuntar los archivos que correspondan, de acuerdo a la siguiente imagen.

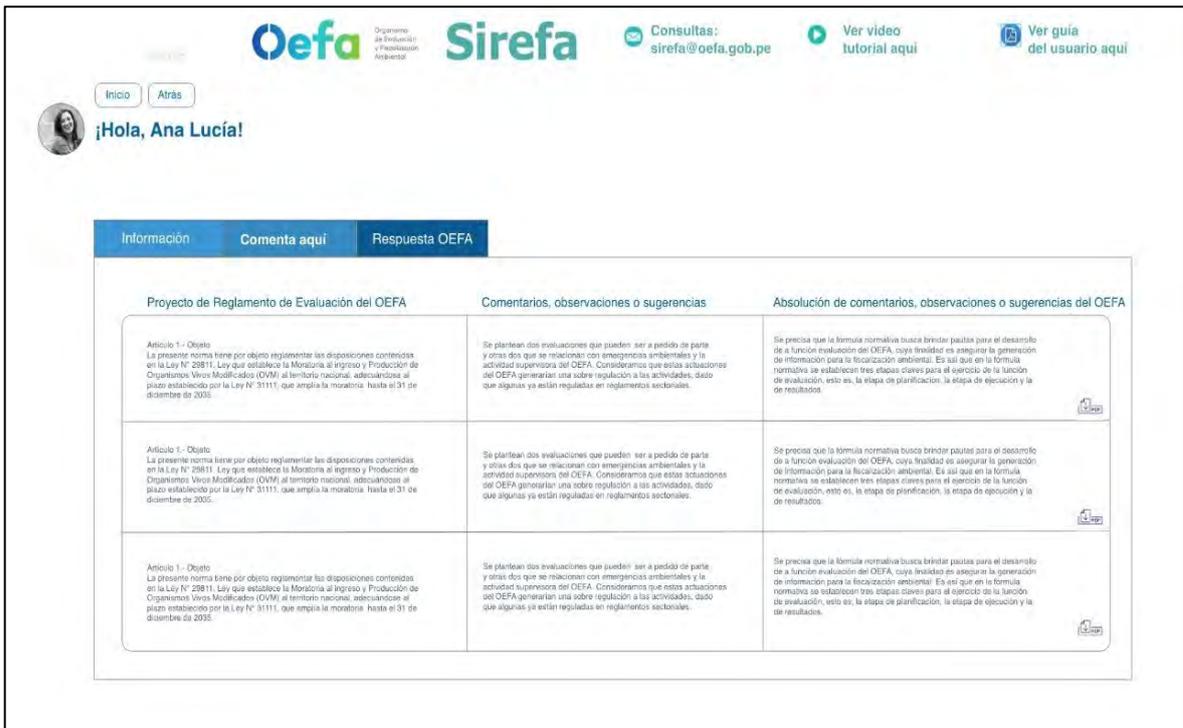
Figura 38. Ventana 11 del SIREFA



Elaboración propia.

En caso de no comentar, sino ver las respuestas del OEFA respecto a los comentarios que se haya dejado, se debe dar clic a la pestaña de Respuesta OEFA, como se ve en la siguiente imagen.

Figura 39. Ventana 12 del SIREFA



Elaboración propia.

Luego que el usuario externo haya dejado su o sus comentarios, lo dirigirá a la siguiente imagen, donde la SMER procederá a invitar a los(as) usuarios para participar de un taller de retroalimentación del proyecto normativo respectivo.

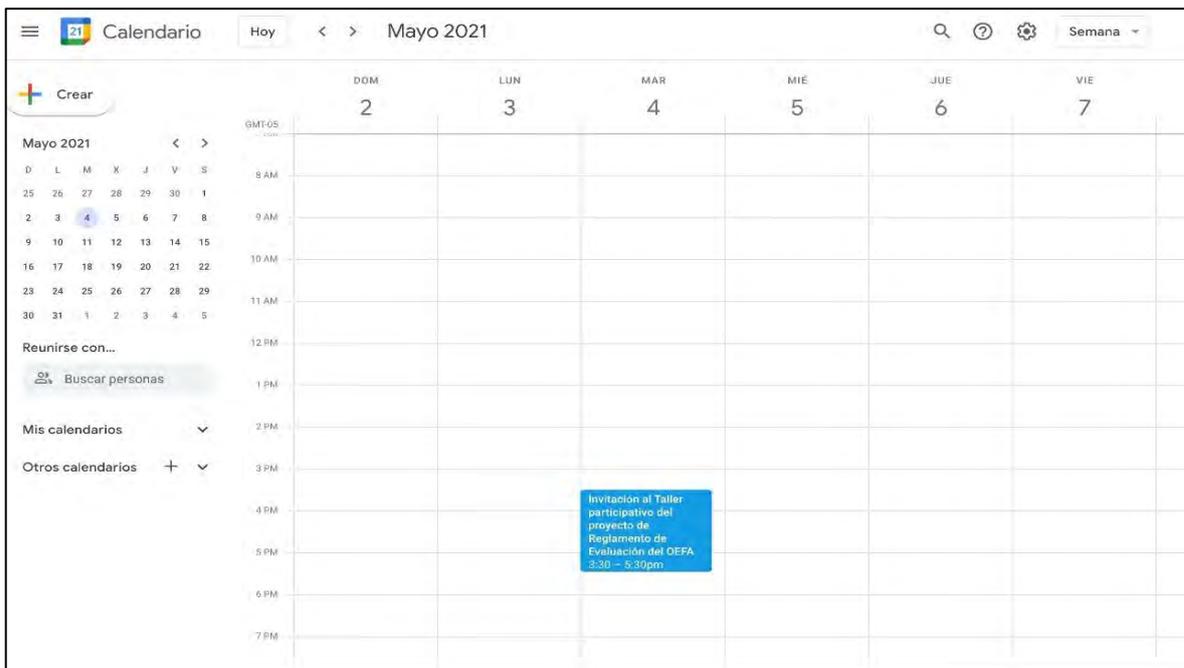
Figura 40. Ventana 13 del SIREFA



Elaboración propia.

Si el usuario acepta en participar a la invitación del mencionado taller virtual, podrá ver el próximo taller en el Google calendar, tal cual se muestra en la siguiente imagen.

Figura 41. Ventana 14 del SIREFA



Elaboración propia.

Para acceder al taller, por medio de Google meet, se desarrollará dentro del espacio del SIREFA, tal como se muestra en la imagen.

Figura 42. Ventana 15 del SIREFA



Elaboración propia.

3.4.3.3. Ventanas para usuarios internos

Se ingresa al portal correspondiente al usuario interno, dando clic donde se señala ello.

Figura 43. Ventana 16 del SIREFA



Elaboración propia.

El usuario externo accede al aplicativo con su usuario y clave asignada por el OEFA, posteriormente, ingresa la información, tal como se muestra en la siguiente imagen.

Figura 44. Ventana 17 del SIREFA



Elaboración propia.

Luego de haber ingresado con su usuario y clave, el usuario externo puede actualizar su información, tal como se aprecia en la siguiente imagen.

Figura 45. Ventana 18 del SIREFA

Oefa Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental | **Sirefa** | Consultas: sirefa@oefa.gob.pe | Ver video tutorial aquí | Ver guía del usuario aquí

Inicio | Atrás | **¡Hola, Carolina!**

Por favor actualiza tus datos:

Tipo de documento: DNI (43566544)

Nombres*: Carolina Lizbeth

Apellidos*: León Morales

Número de celular*: 958695485

Correo electrónico*: cleon@oefa.gob.pe | Confirmación de correo*: cleon@oefa.gob.pe

Departamento*: Lima | Provincia*: Lima

Distrito*: Lima

ACTUALIZAR DATOS

Elaboración propia.

En cuanto a la portada de inicio, el usuario externo dispone de múltiples opciones, tales como registrar nuevo proyecto normativo o taller participativo, así como responder los comentarios de la ciudadanía, publicar comentarios o convocar a talleres, de acuerdo a la siguiente imagen.

Figura 46. Ventana 19 del SIREFA

Oefa Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental | **Sirefa** | Consultas: sirefa@oefa.gob.pe | Ver video tutorial aquí | Ver guía del usuario aquí

Inicio | Atrás | **¡Hola, Carolina!**

Nuevo: Proyecto normativo | Taller participativo

Sus actividades pendientes:

- Proyecto Reglamento de Evaluación del OEFA (Revisar comentarios)
- Proyecto Reglamento de Medidas Administrativas (Publicar comentarios)
- Taller informativo: Reglamento de Supervisión (Por convocar)

Últimos comentarios recibidos:

"La matriz ABC carece de argumento porque no muestra los datos obtenidos ni el método de evaluación..." (Proyecto Reglamento de Evaluación del OEFA)

"Se propone añadir un nuevo público objetivo definido por los usuarios entre 25 y 35 años que viven fuera de Lima..." (Proyecto Reglamento de Medidas Administrativas)

Ingresar nuevo proyecto [Subir aquí](#)

¿Deseas editar tu perfil? [Ingresa aquí](#)

Proyectos normativos más comentados

- Reglamento de Evaluación del OEFA (Plazo: 10 de enero, 2021)
- Reglamento de Medidas Administrativas (Plazo: 3 de febrero, 2021)

Acceso rápido

Envío de comentarios	
Vence hoy	02 proyectos normativos
Vence en 3 días	Ninguno
Vence en 5 días	01 proyecto normativo

Recién publicados	
Hoy	01 proyecto normativo
Hace 3 días	Ninguno
Hace 5 días	01 proyecto normativo

Elaboración propia.

Considerando la imagen anterior, cuenta con la opción referida a ingresar un nuevo proyecto normativo. En caso de hacer clic en nuevo proyecto normativo, se dirigirá a la siguiente

pestaña, donde debe agregar la información correspondiente al proyecto normativo que se insertará, tal como se aprecia en la siguiente imagen.

Figura 47. Ventana 20 del SIREFA

The screenshot shows the SIREFA web interface. At the top, there is a header with the Oefa logo, the Sirefa logo, and navigation links: 'Consultas: sirefa@oefa.gob.pe', 'Ver video tutorial aqui', and 'Ver guía del usuario aqui'. Below the header, there is a user profile section with a 'Inicio' button, an 'Atrás' button, and a greeting '¡Hola, Carolina!'. The main content area is titled 'Título del proyecto:' and contains a text input field with the placeholder 'Ingrese el nombre del proyecto normativo aquí'. Below this is a section titled 'Información' with a large text area for 'Ingrese la información del proyecto normativo aquí'. There are three input fields for 'Fecha de publicación:', 'Fecha de envío de comentarios:', and 'Documentos relacionados:'. The 'Documentos relacionados:' field has an 'Adjuntar archivos' button and a 'Buscar' button. At the bottom right, there are two buttons: 'Enviar a revisión' and 'Publicar'.

Elaboración propia.

En caso de haber llenado la información deberá aparecer algo parecido a lo mostrado en la siguiente imagen.

Figura 48. Ventana 21 del SIREFA

The screenshot shows the SIREFA web interface with the project information filled out. The header and user profile are the same as in Figure 47. The 'Título del proyecto:' field now contains the text 'Reglamento de Evaluación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA'. The 'Información' section contains the following text: 'La función de evaluación incluye acciones de vigilancia, monitoreo y otras acciones similares tales como estudios especializados, que se desarrollan para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales. El presente Reglamento tiene por objeto establecer disposiciones y criterios para el ejercicio de la función de evaluación a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - Sinefa.' Below this, the 'Fecha de publicación:' is '19-07-2020' and the 'Fecha para enviar comentarios:' is '1-08-2020'. The 'Documentos relacionados:' section lists three items: 'Resolución N° 013-2020-OEFA/CD (versión El Peruano)', 'Resolución N° 013-2020-OEFA/CD', and 'Exposición de motivos'.

Elaboración propia.

En caso los proyectos subidos por los usuarios internos hayan recibido comentarios de los usuarios externos, podrán visualizarlos directamente, tal como se aprecia en la siguiente imagen.

Figura 49. Ventana 22 del SIREFA

The screenshot shows the SIREFA interface with the following elements:

- Header:** Oefa logo, Sirefa logo, contact info (sirefa@oefa.gob.pe), and links for video tutorial and user guide.
- User Greeting:** "¡Hola, Carolina!" with a profile picture and navigation buttons (Inicio, Atrás).
- Navigation:** Tabs for "Información", "Comentarios", and "Aprobaciones".
- Table:** A table with three columns: "Descripción", "Comentario recibido", and "Respuesta al comentario". It contains three rows of comment data.

Descripción	Comentario recibido	Respuesta al comentario
Artículo 1.- Objeto La presente norma tiene por objeto reglamentar las disposiciones contenidas en la Ley N° 29811, Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) al territorio nacional, adelantándose al plazo establecido por la Ley N° 31111, que amplía la moratoria, hasta el 31 de diciembre de 2025.	"La matriz ABC carece de argumento porque no muestra los datos obtenidos ni el método de evaluación usado. Se solicita publicar la data recopilada en archivo Excel con el método de procesamiento de información para validación del ciudadano. Se comparte información de referencia." De: Arturo Sambrano Archivo recibido	Ingresa la respuesta al comentario aquí. Guardar Enviar
Artículo 1.- Objeto La presente norma tiene por objeto reglamentar las disposiciones contenidas en la Ley N° 29811, Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) al territorio nacional, adelantándose al plazo establecido por la Ley N° 31111, que amplía la moratoria, hasta el 31 de diciembre de 2025.	"La matriz ABC carece de argumento porque no muestra los datos obtenidos ni el método de evaluación usado. Se solicita publicar la data recopilada en archivo Excel con el método de procesamiento de información para validación del ciudadano. Se comparte información de referencia." De: Arturo Sambrano Archivo recibido	Ingresa la respuesta al comentario aquí. Guardar Enviar
Artículo 1.- Objeto La presente norma tiene por objeto reglamentar las disposiciones contenidas en la Ley N° 29811, Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) al territorio nacional, adelantándose al plazo establecido por la Ley N° 31111, que amplía la moratoria, hasta el 31 de diciembre de 2025.	"La matriz ABC carece de argumento porque no muestra los datos obtenidos ni el método de evaluación usado. Se solicita publicar la data recopilada en archivo Excel con el método de procesamiento de información para validación del ciudadano. Se comparte información de referencia." De: Arturo Sambrano Archivo recibido	Ingresa la respuesta al comentario aquí. Guardar Enviar

Elaboración propia.

En caso el usuario interno, desee dar respuestas a los comentarios de los usuarios externos, se puede observar en el siguiente apartado también en la siguiente imagen. Cabe precisar que el usuario interno puede guardar las respuestas que van emitiendo sin necesidad de publicarlas.

Figura 50. Ventana 23 del SIREFA

The screenshot shows the SIREFA interface with the following elements:

- Header:** Oefa logo, Sirefa logo, contact info (sirefa@oefa.gob.pe), and links for video tutorial and user guide.
- User Greeting:** "¡Hola, Carolina!" with a profile picture and navigation buttons (Inicio, Atrás).
- Navigation:** Tabs for "Información", "Comentarios", and "Aprobaciones".
- Table:** A table with three columns: "Descripción", "Comentario recibido", and "Respuesta al comentario". It contains three rows of comment data, with the second row showing a response from an internal user.

Descripción	Comentario recibido	Respuesta al comentario
Artículo 1.- Objeto La presente norma tiene por objeto reglamentar las disposiciones contenidas en la Ley N° 29811, Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) al territorio nacional, adelantándose al plazo establecido por la Ley N° 31111, que amplía la moratoria, hasta el 31 de diciembre de 2025.	"La matriz ABC carece de argumento porque no muestra los datos obtenidos ni el método de evaluación usado. Se solicita publicar la data recopilada en archivo Excel con el método de procesamiento de información para validación del ciudadano. Se comparte información de referencia." De: Arturo Sambrano Archivo recibido	"Estimado Arturo, muchas gracias por tu aporte. El cual nos ayuda a mejorar. Respecto a tu consulta, el método de evaluación fue el de causa-efecto en donde las variables a demostrar fueron A, B y C. La data con la que se genera la información es de vitalidad pública y puede encontrarse en nuestra biblioteca de datos del siguiente enlace: biblioteca.oefa.gob.pe/Saludo cordial."
Artículo 1.- Objeto La presente norma tiene por objeto reglamentar las disposiciones contenidas en la Ley N° 29811, Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) al territorio nacional, adelantándose al plazo establecido por la Ley N° 31111, que amplía la moratoria, hasta el 31 de diciembre de 2025.	"La matriz ABC carece de argumento porque no muestra los datos obtenidos ni el método de evaluación usado. Se solicita publicar la data recopilada en archivo Excel con el método de procesamiento de información para validación del ciudadano. Se comparte información de referencia." De: Arturo Sambrano Archivo recibido	"Estimado Arturo, muchas gracias por tu aporte. El cual nos ayuda a mejorar. Respecto a tu consulta, el método de evaluación fue el de causa-efecto en donde las variables a demostrar fueron A, B y C. La data con la que se genera la información es de vitalidad pública y puede encontrarse en nuestra biblioteca de datos del siguiente enlace: biblioteca.oefa.gob.pe/Saludo cordial."
Artículo 1.- Objeto La presente norma tiene por objeto reglamentar las disposiciones contenidas en la Ley N° 29811, Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) al territorio nacional, adelantándose al plazo establecido por la Ley N° 31111, que amplía la moratoria, hasta el 31 de diciembre de 2025.	"La matriz ABC carece de argumento porque no muestra los datos obtenidos ni el método de evaluación usado. Se solicita publicar la data recopilada en archivo Excel con el método de procesamiento de información para validación del ciudadano. Se comparte información de referencia." De: Arturo Sambrano Archivo recibido	Ingresa la respuesta al comentario aquí. Guardar Enviar

Elaboración propia.

Las respuestas a comentarios del usuario interno que tendrán que ser aprobado por el Ejecutivo de SMER, quien finalmente valida dichas respuestas.

Figura 51. Ventana 24 del SIREFA

The screenshot shows the SIREFA interface with a header for 'Oefa Sirefa' and navigation links. Below the header, there is a user profile for 'Carolina' and a menu with 'Información', 'Comentarios', and 'Aprobaciones'. The main content is a table with four columns: 'Texto del proyecto', 'Comentario recibido', 'Respuesta al comentario', and 'Respuesta del coordinador'. The table contains three rows of data, each representing a comment and its corresponding response and coordinator's action.

Texto del proyecto	Comentario recibido	Respuesta al comentario	Respuesta del coordinador
Artículo 1 - Objeto La presente norma tiene por objeto regular las disposiciones contenidas en la Ley N° 29811, Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) al territorio nacional, adelantando al plazo establecido por la Ley N° 31111, que amplía la moratoria hasta el 31 de diciembre de 2025.	"La matriz ABC carece de argumento porque no muestra los datos obtenidos ni el método de evaluación usado. Se solicita publicar la data recopilada en archivo Excel con el método de procesamiento de información para validación del ciudadano. Se comparte información de referencia." De: Arturo Seminario Archivo recibido	"Estimado Arturo, muchas gracias por tu aporte, el cual nos ayuda a mejorar. Respecto a la consulta, el método de evaluación fue el de causa-efecto en donde las variables a demostrar fueron A, B y C. La data con la que se procesó la información es de visibilidad pública y puede encontrarse en nuestra biblioteca de datos del siguiente enlace: biblioteca.erefe.gob.pe. Saludos cordiales." Guardar Enviar	En revisión "Se recomienda enviar la data solicitada como archivo adjunto a la respuesta. Asimismo, evaluar el método de evaluación sugerido por el usuario." Coordinador: Julio Ramirez.
Artículo 1 - Objeto La presente norma tiene por objeto regular las disposiciones contenidas en la Ley N° 29811, Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) al territorio nacional, adelantando al plazo establecido por la Ley N° 31111, que amplía la moratoria hasta el 31 de diciembre de 2025.	"La matriz ABC carece de argumento porque no muestra los datos obtenidos ni el método de evaluación usado. Se solicita publicar la data recopilada en archivo Excel con el método de procesamiento de información para validación del ciudadano. Se comparte información de referencia." De: Arturo Seminario Archivo recibido	"Estimado Arturo, muchas gracias por tu aporte, el cual nos ayuda a mejorar. Respecto a la consulta, el método de evaluación fue el de causa-efecto en donde las variables a demostrar fueron A, B y C. La data con la que se procesó la información es de visibilidad pública y puede encontrarse en nuestra biblioteca de datos del siguiente enlace: biblioteca.erefe.gob.pe. Saludos cordiales." Guardar Enviar	En revisión "Se recomienda enviar la data solicitada como archivo adjunto a la respuesta. Asimismo, evaluar el método de evaluación sugerido por el usuario." Coordinador: Julio Ramirez.
Artículo 1 - Objeto La presente norma tiene por objeto regular las disposiciones contenidas en la Ley N° 29811, Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) al territorio nacional, adelantando al plazo establecido por la Ley N° 31111, que amplía la moratoria hasta el 31 de diciembre de 2025.	"La matriz ABC carece de argumento porque no muestra los datos obtenidos ni el método de evaluación usado. Se solicita publicar la data recopilada en archivo Excel con el método de procesamiento de información para validación del ciudadano. Se comparte información de referencia." De: Arturo Seminario Archivo recibido	"Estimado Arturo, muchas gracias por tu aporte, el cual nos ayuda a mejorar. Respecto a la consulta, el método de evaluación fue el de causa-efecto en donde las variables a demostrar fueron A, B y C. La data con la que se procesó la información es de visibilidad pública y puede encontrarse en nuestra biblioteca de datos del siguiente enlace: biblioteca.erefe.gob.pe. Saludos cordiales." Guardar Enviar	No aprobado "Se recomienda enviar la data solicitada como archivo adjunto a la respuesta. Asimismo, evaluar el método de evaluación sugerido por el usuario." Supervisor evaluador: Julio Ramirez.

Elaboración propia.

Antes de dar respuestas, el usuario interno puede convocar a un taller participativo con los usuarios externos que comentaron el proyecto normativo, a efectos de brindar una retroalimentación de las respuestas emitidas.

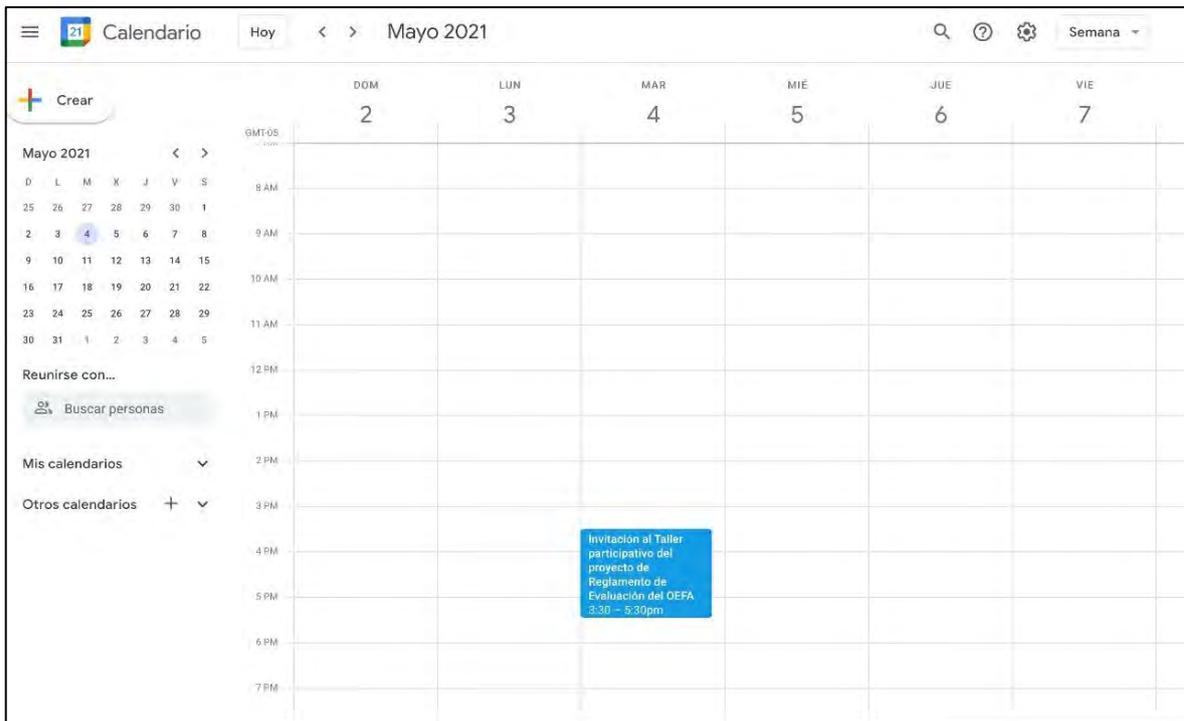
Figura 52. Ventana 25 del SIREFA

The screenshot shows the SIREFA interface for creating a participatory workshop. It features a header with 'Oefa Sirefa' and navigation links. Below the header, there is a user profile for 'Carolina' and a form titled 'Título del taller:'. The form includes a text input field for the workshop title, an 'Información' tab, and a large text area for entering workshop information. Below this, there are input fields for 'Fecha del taller participativo:' and 'Link de conexión Google Meet:'. At the bottom, there are two buttons: 'Enviar a revisión' and 'Publicar'.

Elaboración propia.

Si el usuario externo acepta participar a la invitación del taller virtual, podrá ver el próximo taller en el Google calendar, tal cual se muestra en la siguiente imagen.

Figura 53. Ventana 26 del SIREFA



Elaboración propia.

Para acceder al taller, por medio de Google meet, se desarrollará dentro del espacio del SIREFA, tal como se muestra en la imagen.

Figura 54. Ventana 27 del SIREFA



Elaboración propia.

Una vez aprobado el proyecto normativo por el CD, la SMER procede a subir toda la información correspondiente, en la siguiente imagen se muestra los datos que se publicarían para el público externo.

Figura 55. Ventana 28 del SIREFA



Elaboración propia.

3.5. Cadena de valor del SIREFA

Acorde a lo presentado previamente y, a modo de síntesis, se plantea la siguiente cadena de valor sobre el cual se enmarca el SIREFA. Se prevé que se movilicen estos recursos para desarrollar las actividades contempladas en los procesos que son parte del funcionamiento del dicho sistema; es decir, el SIREFA, permitirá realizar estos procesos. Ello conllevará a que los principales productos giren en torno a los proyectos normativos e informes técnicos de fiscalización ambiental elaborados por la SMER, las cuales tengan efectos tanto en la regulación ambiental como en una ciudadanía más empoderada por el uso del SIREFA. Finalmente, todos estos esfuerzos conlleven a un fortalecimiento de la participación ciudadana en la fiscalización ambiental. No obstante, conforme se vaya testeando y validando con los actores correspondiente, el proyecto puede ir ajustando y/o mejorando acorde a sus necesidades.

Figura 56. Propuesta de cadena de valor del SIREFA

INSUMOS	PROCESOS	PRODUCTOS	RESULTADOS	IMPACTO
Recurso humano con capacidades y/o competencias	Formular proyectos normativos	Proyectos normativos de fiscalización ambiental legitimado	Mejora regulatoria en fiscalización ambiental legitimada por la ciudadanía	Fortalecimiento de la participación ciudadana en la fiscalización ambiental
Equipos informáticos	Emitir opinión técnica	Informes técnicos de fiscalización ambiental	Ciudadanos empoderados en el uso del SIREFA	
Documentos o informes previos de problemas públicos	Realizar estudios legales y económicos			
Presupuesto				
Normativa vigente				

Elaboración propia.

En base a la cadena de valor anteriormente presentada, la plataforma del SIREFA, a partir de la información que contenga, se resaltarían un set de indicadores de seguimiento de la participación ciudadana en la emisión de observaciones, comentarios o sugerencias a los proyectos normativos elaborados por el OEFA.

Tabla 27. Propuesta de Set de indicadores de seguimiento al SIREFA

N°	NOMBRE DE INDICADOR	JUSTIFICACIÓN	MÉTODO DE CÁLCULO	TIPO DE INDICADOR	SENTIDO ESPERADO	VALOR
1	N° de comentarios registrados en el SIREFA	Se busca medir, anualmente, la participación de los usuarios del SIREFA, a través de la contabilidad de los comentarios registrados en el SIREFA.	El cálculo del indicador queda establecido por la siguiente fórmula: $Valor\ del\ indicador = (A)_t$ A= Número de los comentarios registrados en SIREFA t = Año de la medición	Proceso	Ascendente	400 comentarios por año
2	% de respuesta a comentarios realizados en el SIREFA	Se busca medir el nivel de respuesta del OEFA, a través de la contabilidad del promedio de respuestas realizadas por el OEFA a los comentarios registrados en el SIREFA, por proyecto normativo.	El cálculo del indicador queda establecido por la siguiente fórmula: $Valor\ del\ indicador = \left\{ \frac{(A)_p}{(B)_p} \right\}$ A= Número de respuestas del OEFA a comentarios brindados para la propuesta normativa B = Número de comentarios brindados para la propuesta normativa. p = Proyecto normativo	Proceso	Ascendente	90% de respuesta

N°	NOMBRE DE INDICADOR	JUSTIFICACIÓN	MÉTODO DE CÁLCULO	TIPO DE INDICADOR	SENTIDO ESPERADO	VALOR
3	N° de proyectos normativos aprobados por el OEFA con participación ciudadana	Se busca contabilizar, anualmente, el número de proyectos normativos aprobados por el OEFA con la participación de la ciudadanía.	El cálculo del indicador queda establecido por la siguiente fórmula: $Valor\ del\ indicador = (A)_t$ A= Número de los proyectos normativos aprobados que recibieron comentarios mediante el SIREFA t = Año de la medición	Producto	Ascendente	6 Proyectos normativos aprobados con participación ciudadana por año
4	% de aceptación de las normas legales aprobadas por el OEFA	Una vez que ha sido aprobado el proyecto normativo, se remite una encuesta para obtener de su aceptación. Se busca medir, al término de cada proyecto normativo aprobado, su nivel de aceptación frente a los usuarios que participaron con sus comentarios. Para ello se tiene previsto enviar una breve encuesta a todos los usuarios del SIREFA que dejaron al menos un comentario en dicha propuesta aprobada, con una pregunta dicotómica: ¿Aprueba la redacción final de la norma? SÍ/NO	El cálculo del indicador queda establecido por la siguiente fórmula: $Valor\ del\ indicador = \frac{(A)_t}{(B)_t}$ A= Número de usuarios encuestados que dejaron al menos un comentario en la propuesta normativa aprobada responden SÍ B = Número de usuarios encuestados que respondieron la pregunta, sea SÍ o NO. t = Año de la medición	Producto	Ascendente	80% de usuarios aprueban la redacción final de la norma
5	% de satisfacción promedio con la participación en la formulación de las normas legales del OEFA	Una vez que se culminó el proceso de participación en la formulación de un proyecto normativo, se remite una encuesta para obtener el grado de satisfacción promedio de los participantes, mediante una pregunta de escala de satisfacción general, de 0% a 100% donde 100% representa la mayor satisfacción con el proceso de participación ciudadana.	El cálculo del indicador queda establecido por la siguiente fórmula: $Valor\ del\ indicador = \frac{(A + B + \dots + n)_p}{(n)_p}$ A, B, ... = % de satisfacción registrado por cada usuario encuestado. n = Número de usuarios que respondieron la encuesta. p = Proyecto normativo	Resultado	Ascendente	75% de satisfacción de los participantes en promedio
6	N° de usuarios participantes en el envío de aportes a los proyectos normativos elaborados por el OEFA	Se busca medir, anualmente, la participación de los ciudadanos interesados en la fiscalización ambiental, a través de la contabilidad de los que envían al menos un comentario.	El cálculo del indicador queda establecido por la siguiente fórmula: $Valor\ del\ indicador = (A)_t$ A= Número de los usuarios participantes que han dejado al menos un comentario en el SIREFA t = Año de la medición	Resultado	Ascendente	120 usuarios participantes por año

N°	NOMBRE DE INDICADOR	JUSTIFICACIÓN	MÉTODO DE CÁLCULO	TIPO DE INDICADOR	SENTIDO ESPERADO	VALOR
7	% de participantes potenciales que realizan comentarios a los proyectos normativos del OEFA	<p>Se busca medir la llegada de la convocatoria del OEFA y su estrategia de comunicación a los participantes potenciales, para cada proyecto normativo.</p> <p>Se tomará como referencia para el cálculo de participantes potenciales los mismos grupos con los que se efectuó el dimensionamiento del problema público: Número de administrados del OEFA y Número de Entidades de Fiscalización Ambiental, cuantificando los tipos de participantes según la naturaleza de cada proyecto normativo.</p>	<p>El cálculo del indicador queda establecido por la siguiente fórmula:</p> $\text{Valor del indicador} = \left\{ \frac{(A)_p}{(B)_p} \right\}$ <p>A = Número de participantes efectivos por proyecto normativo.</p> <p>B = Número de participantes potenciales por proyecto normativo.</p> <p>p = Proyecto normativo</p>	Resultado	Ascendente	2% de usuarios efectivos en relación a los participantes potenciales por proyecto normativo
8	% de usuarios interesados por participar en otros espacios de fiscalización ambiental	<p>Se busca medir, semestralmente, el nivel de involucramiento del ejercicio de la participación ciudadana en la fiscalización ambiental, a través de la medición de su interés de participar en otros espacios de fiscalización ambiental.</p> <p>Para ello se prevé enviar una breve encuesta a todos los usuarios del SIREFA que han tenido al menos un comentario, con una pregunta dicotómica: ¿Está interesado en participar en otros espacios de fiscalización ambiental? SÍ/NO</p>	<p>El cálculo del indicador queda establecido por la siguiente fórmula:</p> $\text{Valor del indicador} = \left\{ \frac{(A)_t}{(B)_t} \right\}$ <p>A= Número de usuarios encuestados que responden que SÍ están interesados en participar en otros espacios de fiscalización ambiental.</p> <p>B = Número de usuarios encuestados que respondieron la pregunta, sea SÍ o NO.</p> <p>t = Año de la medición</p>	Impacto	Ascendente	75% de usuarios interesados en participar en otros espacios de fiscalización ambiental

Elaboración propia.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DE PROTOTIPO FINAL DE INNOVACIÓN

En este capítulo partimos de la identificación de los actores que están involucrados en la implementación de la propuesta, así como los usuarios que se verían beneficiados, describiendo su interés y percepciones más relevantes. Posteriormente, presentamos la factibilidad de la propuesta de innovación, considerando tanto los aspectos normativos como técnicos del OEFA, que le brindarían la capacidad para implementar el SIREFA. Finalmente, empleamos el método de estimación por analogía (*top-down*) para sustentar la viabilidad de esta innovación, demostrando que el OEFA se encuentra en capacidad de ejecutarla de manera efectiva.

4.1. Análisis de deseabilidad

Ya que se han descrito anteriormente los diversos actores que están involucrados en el proceso de formulación de proyectos normativos del OEFA, nos enfocaremos comprender sus posiciones, intereses, cosmovisión y necesidades, con el esquema PICN planteado por la profesora Huamaní, modelo que nos brinda elementos para plantear mejores negociaciones para la implementación de la propuesta.

Tabla 28. PICN de usuarios internos y externos del SIREFA

ACTORES		POSICIÓN	INTERÉS	COSMOVISIÓN	NECESIDADES
Usuarios internos (OEFA)	Consejo Directivo	Involucrar a la ciudadanía en la formulación de los proyectos normativos, manteniendo el rol decisor del OEFA respecto a las normas propuestas	Modernizar los procesos del OEFA para una mejor gestión pública	Aprovechar las herramientas tecnológicas para facilitar el rol fiscalizador del OEFA	Mejorar el desempeño del OEFA
	Oficina de Asesoría Jurídica (OAJ)	Involucrar a la ciudadanía en la formulación de los proyectos normativos, manteniendo el rol decisor del OEFA respecto a las normas propuestas	Que los proyectos normativos del OEFA se ajusten al marco normativo vigente	Mantener el rol del OEFA como formulador de normas de fiscalización ambiental	Cumplimiento del marco legal
	Dirección de Políticas y Estrategia en Fiscalización Ambiental (DPEF) Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria (SMER)	Involucrar a la ciudadanía en la formulación de los proyectos normativos, manteniendo el rol decisor del OEFA respecto a las normas propuestas.	Aprobación de los proyectos normativos propuestos	Aprovechar las herramientas tecnológicas para facilitar el rol fiscalizador del OEFA	Mejora de la calidad regulatoria
	Oficina de Tecnologías de la Información (OTI)	Involucrar a la ciudadanía en la formulación de los proyectos normativos	Modernizar los procesos del OEFA para una mejor gestión pública	El uso de herramientas tecnológicas puede optimizar los procesos del OEFA	Mejora del Gobierno Digital y Gobierno Abierto del OEFA

ACTORES	POSICIÓN	INTERÉS	COSMOVISIÓN	NECESIDADES	
Usuarios externos	Administrados del OEFA	Participar en la formulación de los proyectos normativos que sean de mayor interés y relevancia para sus actividades económicas.	Las actividades extractivas en el país son las principales fuentes económicas, es por eso que se debe promover su inversión.	Aprovechar las materias primas que hay en el país, mediante actividades que generen dinero, puestos de trabajo estable y desarrollo al país.	Poder presentar sus observaciones o comentarios a los proyectos normativos del OEFA de manera fácil, ágil y rápida; recibiendo retroalimentación.
	Entidades de Fiscalización Ambiental	Velar por el cumplimiento del marco legal y el bien público en las actividades de fiscalización ambiental del OEFA.	Las actividades que tienen impacto en el medio ambiente deben ser fiscalizadas en el marco de la normatividad vigente.	Se requiere de una labor eficiente de fiscalización ambiental que prevenga el deterioro de los recursos naturales del país.	Poder presentar sus observaciones o comentarios a los proyectos normativos del OEFA de manera fácil, ágil y rápida; recibiendo retroalimentación.
	Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros	La participación ciudadana es clave para la implementación del análisis de impacto regulatorio en las entidades del Poder Ejecutivo.	Implementación del análisis de impacto regulatorio en el Poder Ejecutivo.	Es importante y necesario implementar las recomendaciones de la OCDE para la mejora regulatoria en el Perú, que consideran el involucramiento de la ciudadanía en la formulación de normas.	La SGP requiere propuestas de sistemas y/o aplicativos que permitan canalizar de manera eficiente la participación ciudadana para la formulación de propuestas normativas.
	Organizaciones de la sociedad civil, ciudadanía en general	Velar por que las actividades de fiscalización ambiental del OEFA contribuyan al bien público y a mantener y/o mejorar su calidad de vida.	Las actividades que tienen impacto en el medio ambiente deben ser fiscalizadas en el marco de la normatividad vigente.	Se requiere de una labor eficiente de fiscalización ambiental que prevenga el deterioro de los recursos naturales del país y de la calidad de vida de la población.	Poder presentar sus observaciones o comentarios a los proyectos normativos del OEFA de manera fácil, ágil y rápida; recibiendo retroalimentación.

Elaboración propia.

4.2. Análisis de factibilidad

4.2.1 Factibilidad normativa

Para el OEFA, el proceso de transformación digital brinda soporte a sus procesos estratégicos misionales y de apoyo. Mediante la Resolución de Gerencia General 029-2019-OEFA/GEG, aprobó el Plan de Gobierno Digital 2019-2022, a través del cual diseñó la “Visión Tecnológica del OEFA”, la misma que guarda estrecha relación con la PNMGP al 2021, la Política de Gobierno Digital y el PEI 2019-2022, así como las tecnologías de vanguardia y normas legales vigentes. Además, cuenta con un Comité de Gobierno Digital aprobado mediante Resolución de PCD 071-2018-OEFA/PCD que, entre otras funciones, formula el plan de GD, lidera el proceso de transformación digital, evalúa el uso actual y futuro de las tecnologías digitales y que estas sean acordes con los cambios actuales en la tecnología, las necesidades y objetivos de la entidad. Cabe indicar que se debe considerar el marco de mejora regulatoria del OEFA y procedimiento formulación de proyectos normativos en el análisis de factibilidad normativa.

Asimismo, es pertinente señalar que, de acuerdo a la Resolución de PCD 020-2021-OEFA/PCD de fecha 19 de abril de 2021, a través del cual, entre otros, se aprobó el Manual de

Procedimientos sobre Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental nos brinda un marco regulatorio debido a que el OEFA con la publicación de dicha resolución fomenta la implementación de la gestión por procesos, a efectos de seguir fortaleciendo su capacidad en el logro de resultados y con orientación al servicio de la ciudadanía. Además, de acuerdo a la Política Nacional de Educación Ambiental, las entidades deben promover la formación y fortalecimiento de redes educativas en materia ambiental, así como abrir espacios y mecanismos para su implementación.

4.2.2 Factibilidad técnica

El OEFA, a través de la Oficina de Tecnología de la Información, cuenta con personal especialista altamente capacitado y certificado, cuya experiencia está relacionada al desarrollo de sistemas que permitirá la viabilidad técnica de la implementación de la propuesta y, una vez finalizado el proyecto esta oficina se encargaría de brindar el soporte técnico correspondiente.

4.3. Análisis de viabilidad

Para este análisis se empleó el método de estimación por analogía (*top-down*). Mediante una solicitud de acceso a la información pública, con expediente 2020-E01-094216, se requirió al OEFA los documentos de sustento para la implementación del Sistema denominado “Acceder al Sistema de Casillas Electrónicas (SICE)” del OEFA, que el OEFA lanzó en julio del año 2020.

Sobre el particular, a través de la Carta 02527-2020-OEFA/RAI, el responsable de Acceso a la Información Pública, compartió diversos documentos formulados por la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, la Gerencia General (GEG) y la Oficina de Tecnologías de la información (OTI) del OEFA.

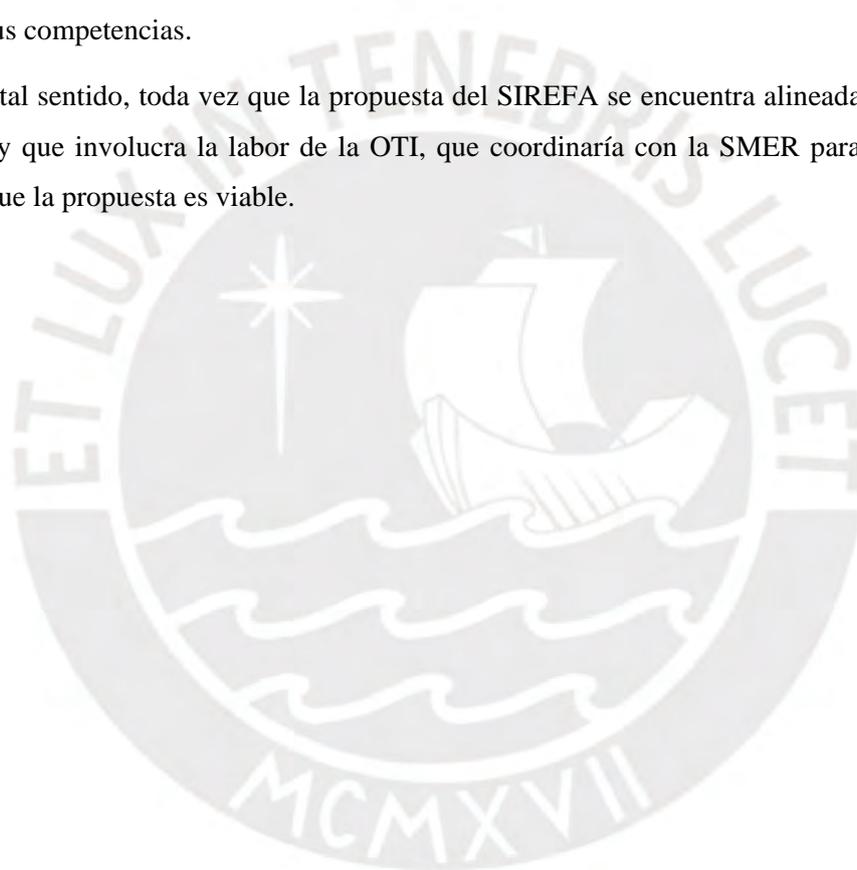
Entre los principales resultados de la implementación del SICE, el OEFA señala que en el año 2019 se generaron 12,546 notificaciones físicas, con un costo de S/ 105,559.00; mientras que, en el año 2020, posterior implementación de este sistema, se generaron 24743 notificaciones electrónicas, con un costo de solo S/ 4,701.17.

Para la ejecución de SICE, la OTI del OEFA asignó la Buena Pro 000032-2018, por el “Servicio Especializado de Notificaciones Electrónicas para el OEFA e implementación de adecuaciones en el SIGED para su implementación”, a la Empresa SALMON CORP SAC, en el año 2018. El servicio inició en el 2019, con un Jefe de Proyecto, un Analista Funcional, un Analista Programador y un Analista de Integración. Los Términos de Referencia para la contratación del mencionado servicio, fueron elaborados por la OTI, según lo propuesto junto con la Coordinación de Trámite Documentario y Archivo (CTDA) que actuó como área usuaria.

Este requerimiento se enmarco en el POI del OEFA, dentro de las Actividades “Acciones de alta dirección” y “Acceso a la tecnología de la información y comunicación”, las mismas que son afines al SIREFA.

Conforme a la Orden de Servicio 221-2019-S, adjudicada a la Empresa SALMON CORP SAC, el presupuesto de la OTI asignado para la implementación del SICE ascendió a S/ 29,236.95, brindándose un plazo de ejecución de 11 meses. Este requerimiento se asoció a la partida presupuestal 2.3.7.1199, de la fuente de financiamiento 209 del OEFA, conforme a la certificación presupuestal de esta Orden de Servicio. Cabe mencionar que, a este monto se le suma una previsión presupuestal para el año 2020, ascendente a S/ 3,248.55, por lo que, en total, la implementación del SICE se estima en un costo de S/ 32,485.50, asumidos por el OEFA, a través de la OTI, en el marco de sus competencias.

En tal sentido, toda vez que la propuesta del SIREFA se encuentra alineada al Plan de GD del OEFA y que involucra la labor de la OTI, que coordinaría con la SMER para estos fines, se considera que la propuesta es viable.



CONCLUSIONES

Se evidencia una reducida participación del público objetivo en la formulación de los proyectos normativos del OEFA, que se enfocan en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones ambientales de sectores de importancia clave para el desarrollo del país, como la minería, energía, agricultura y riego, pesquería e industria, así como en actividades de control y vigilancia de los organismos vivos modificados, consultorías ambientales y residuos sólidos. Actualmente, solo el 0.04% de los participantes potenciales efectúa comentarios, sugerencias u otro tipo de aportes a los proyectos normativos del OEFA, limitando así un ejercicio activo de la ciudadanía en democracia, así como el impacto de los esfuerzos del OEFA por ejercer un gobierno abierto, mediante el uso de herramientas de gobierno digital que permitan brindar mayor legitimidad y calidad regulatoria a las normas que produce este organismo especializado.

Se encontró que el público objetivo, en el que destacan organizaciones de la sociedad civil, organismos del sector privado, así como las entidades de fiscalización ambiental, deben destinar tiempo y recursos considerables para formular sus comentarios, ya que aún no se cuenta con procedimientos ágiles para el envío de sus aportes. Asimismo, se evidenció que no siempre los comentaristas reciben retroalimentación por parte del OEFA luego de participar.

La responsabilidad que tiene el OEFA de implementar mecanismos que permitan promover la participación de la ciudadanía, tanto de personas naturales como jurídicas, para que se involucren en el seguimiento y control de las normas de fiscalización para proteger el medio ambiente, genera la necesidad de implementar un sistema que permita que un público más amplio tenga fácil acceso a la información que produce el OEFA y demás normas necesarias para participar de manera efectiva en el proceso de formulación de los proyectos normativos de este organismo.

A partir del año 2013, el proceso de producción normativa del OEFA tomó mayor relevancia, ya que se fortaleció su rol con la Ley 30011, que faculta al OEFA a tipificar infracciones y aprobar escalas de sanciones aplicables a sus administrados de competencia directa, mediante resoluciones de su Consejo Directivo. Asimismo, el OEFA tiene la potestad de emitir las normas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión a las entidades de fiscalización ambiental a nivel nacional. De esta manera, la formulación de la propuesta normativa se acompañó de un segundo momento de involucramiento de la participación de la ciudadanía, en la revisión de las propuestas preliminares publicadas en el Diario Oficial El Peruano y en la página web del OEFA.

Sin embargo, los plazos de recepción de comentarios son cortos y la forma de presentación de estos aún es limitada al envío de Oficios por mesa de partes o de correos electrónicos que se habilitan para cada nuevo proyecto normativo. Del mismo modo, la forma de presentación de la

información no permite analizar de manera fácil su contenido, ya que los ciudadanos que tienen interés por participar pueden acceder solo a las versiones en PDF no editables de los proyectos normativos y deben contar con conocimientos legales y/o técnicos para poder formular sus aportes.

Ante esta situación, surgió la pregunta “¿cómo podemos optimizar la gestión y acceso a los documentos normativos junto a una mejor estrategia de comunicación y transparencia de los procesos de participación ciudadana para atraer a los administrados del OEFA, las Entidades de Fiscalización Ambiental y la ciudadanía interesada en materia de fiscalización ambiental en el Perú, ¿para elevar la participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA?” Para atender este desafío, se realizó un mapeo de experiencias innovadoras para involucrar a la ciudadanía en la formulación de normas y políticas en terceros países, las mismas que se complementaron con entrevistas a usuarios internos (funcionarios del OEFA) y externos, del proceso de formulación de proyectos normativos del OEFA.

Con los hallazgos y recomendaciones encontrados en dicho proceso, se planteó el diseño e implementación de un sistema informático sobre la participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA denominado “Sistema de Regulación y Participación en Fiscalización Ambiental (SIREFA)”, como una herramienta con la que el público objetivo podrá acceder a los textos de los proyectos normativos, realizar los aportes pertinentes y adjuntar los documentos que consideren necesarios. Además, podrán recibir la retroalimentación correspondiente por parte del OEFA, a través de talleres.

El SIREFA plantea cuatro (4) piezas de innovación o componentes, que son necesarios y complementarios entre sí. El primer componente aborda el desarrollo de una estrategia de comunicación, bajo un enfoque macro-intencional, que permita partir de la caracterización de los potenciales participantes, para involucrarlos en el proceso de formulación de proyectos normativos y aumentar así su interés y disposición para presentar comentarios y aportes.

El segundo componente es el diseño de la plataforma del SIREFA para los usuarios externos (administrados del OEFA, Entidades de Fiscalización Ambiental y ciudadanía en general), que les permite acceder fácilmente a los proyectos normativos e información relacionada, así como presentar sus comentarios en tiempo real, hacer seguimiento a su participación y ser invitados a los talleres de retroalimentación con el OEFA. El tercer componente es la plataforma del SIREFA para el usuario interno del OEFA, que se encuentra a cargo del procesamiento de los comentarios, su análisis y validación, así como de la publicación de los proyectos normativos y talleres participativos.

El cuarto componente son los talleres de retroalimentación, que se realizarían de manera virtual, presencial o mixta, según el público que presentó comentarios al proyecto normativo y las condiciones de distanciamiento social. Este espacio permite fortalecer la legitimidad de las

propuestas normativas. Finalmente, el sexto componente busca institucionalizar las piezas de innovación propuestas, para dar sostenibilidad a la medida planteada, a través de la formulación y aprobación de una Directiva que, además, otorgue predictibilidad a los procedimientos optimizados que se proponen dentro del SIREFA.

La propuesta es factible, dado que el OEFA cuenta con un Plan de Gobierno Digital 2019-2022, a través del cual diseñó la “Visión Tecnológica del OEFA”, la misma que se encuentra alineada a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y la Política de Gobierno Digital. Además, cuenta con un Comité de Gobierno Digital que lidera el proceso de transformación digital de la entidad y evalúa el uso actual y futuro de las tecnologías digitales para que estas sean acordes con los cambios actuales y las necesidades y objetivos de la entidad. Además, el OEFA cuenta con una Oficina de Tecnología de la Información, con personal especialista altamente capacitado y certificado, con experiencia relacionada al manejo de sistemas; y con recursos financieros para la contratación del diseño de sistemas para la mejora de los procesos de la entidad.



REFERENCIAS

- Aguirre Sala, J. F. (2013). *Nuevos alcances de la participación ciudadana a través de las redes sociales*.
- Araguàs Galcerà, I. (2016). La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: estado de la cuestión y perspectivas de futuro tras la aprobación de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 96, 85-126. Recuperado de <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/descarga?up=115549>
- Banco Mundial. (2004). *Empoderar a los pobres y promover la auditoría social en América Latina y El Caribe*.
- Casa, M., & Narbondo, P. (2013). El sistema de capacidad estatal. Una propuesta teórica y analítica para la investigación politológica. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, 2(4), 129-153.
- Castillo-Retamal, F., Matus-Castillo, C., Vargas-Contreras, C., Canan, F., Starepravo, F.A., Bássoli, A.A. (2020). Participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas de actividad física y deporte: el caso de Chile. *Retos*, 38, 482-489. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7446329.pdf>
- CEPAL. (2018). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe: Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*.
- Coleman, S (2004) Connecting Parliament to the Public via the Internet, *Information, Communication & Society*, 7:1, 1-22, DOI: 10.1080/1369118042000208870
- Córdova, L., Flores, J., Alejandro, O., & Vázquez del Mercado, S. (2015). *El déficit de la democracia en México*. Recuperado de www.losmexicanos.unam.mx
- Espluga, J., Ballester, A., Hernández-Mora, N., & Subirats, J. (2011). Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. *Revista Espanola de Investigaciones Sociologicas*, (134), 3-26. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.134.3>
- Foy Valencia, P. (2009). Reflexiones sobre la participación ciudadana: A propósito del título preliminar de la ley general del ambiente. *Foro Jurídico*, (09), 211-221. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18533>
- García Ariel, O. (2018). *Brechas de capacidad y ¿autonomía enraizada?: la experiencia del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable, ProFeder (Argentina, 2003-2016)*. Recuperado de: [http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Brechas-de-capacidad-y-autonomia-enraizada-la-experiencia--del-Programa-Federal-de-Apoyo-al-Desarrollo-Rural-Sustentable-ProFeder-\(Argentina-2003-2016\).pdf](http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/Brechas-de-capacidad-y-autonomia-enraizada-la-experiencia--del-Programa-Federal-de-Apoyo-al-Desarrollo-Rural-Sustentable-ProFeder-(Argentina-2003-2016).pdf)
- Gómez Apac, H. R. (2017). *La fiscalización ambiental del OEFA: características de un modelo de ejercicio de la potestad sancionadora que armoniza con la inversión*. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10757/621638>
- Grandi, J. (1997). *Déficit democrático y social en los procesos de integración*. *Estudios Internacionales*, 423-460. <https://doi.org/10.2307/41391587>
- (Hernández, J. (2001). Educación legal y participación de la comunidad en asuntos ambientales. *Revista Luna Azul*, 13. Recuperado de: http://vip.ucaldas.edu.co/lunazul/downloads/Lunazul13_2.pdf
- Homburg, V. (2008). Understanding e-government: Information systems in public administration. En *Understanding E-Government: Information Systems in Public Administration*. <https://doi.org/10.4324/9780203885642>
- Huamán Huamaní, E. L. (2015). *El Gobierno Abierto en el Perú: Perspectivas y análisis de los*

- resultados obtenidos en OGP. Universitat Politècnica de València.*
- JNE. (2008). *Guía de Participación Ciudadana en el Perú*. Lima.
- Librandi, J. & Di Marco, M. (2014). *Autonomía enraizada y viabilidad de las políticas públicas: el caso del plan AHI en la Provincia de Buenos Aires*. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario.
- Merino, M. (1997). *La participación ciudadana en democracia*.
- MINJUS. (2019). *Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*. Lima.
- Mirosevic Verdugo, C. (2011). La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (36), 281–323. <https://doi.org/10.4067/s0718-68512011000100008>
- Morales, E., Núñez, I. & Delfín, M. I. (2006). *Repensando desde el plano normativo la participación ciudadana en la gestión pública*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29003507>
- Morales, V., Arreola, H. & Madariaga, G. (2013). El Gobierno Digital desde la visión de los estudios organizacionales. *Revista Análisis Organizacional*, 1 (5), 135-169. Recuperado de: <http://remineo.org/repositorio/rao/aonc/raoncv1n5.pdf>
- Naser, A., & Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile.
- OCDE. (2015). *Regulatory Policy in Perspective*. <https://doi.org/10.1787/9789264241800-en>
- OCDE. (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40171/S1600313_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- OEFA. (2014). *El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental*. Lima.
- OEFA. (2017). *Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*. Lima.
- Oszlak, O. (2012). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*. 1–26. Recuperado de <http://gov2summit.com>
- Paredes Morales, L. G. (2010). *Marco normativo institucional del gobierno electrónico en el Perú*. Recuperado de http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/EBE760E209EBD03C05257C28006BE204/%24FILE/revges_885.pdf
- Poduje, I. (2008). *Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores*.
- Sánchez González, J. J. (2015). *La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto*. 18, 51–73. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67642415003>
- Sánchez Rodríguez, D. (2010). *¿Son las elecciones directas la solución al déficit democrático en la Comunidad Andina?* 11–55. Recuperado de <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/816/1342>
- Schumpeter, J.A. (1976) *Capitalismo, socialismo y democracia*, Allen y Unwin, Londres.
- Serbin, A. (2012). *Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal*. 73–128. Recuperado de https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2019/05/CCD23_2012-Anuario.pdf#page=75
- SGP. (2014). *Fascículo 3: Participación ciudadana y rendición de cuentas*. Lima.
- Vargas, E. (2018). *La publicación de proyectos de reglamentos: un mecanismo en favor del*

administrado.

Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana En Colombia ? 1*, 1–20.

Zweers, K., & Planqué, K. (2001). *Electronic Government. From a Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach.*



ANEXOS

Cuadro 1.1. Redacción formal del problema

	N°	Elemento	Descripción	Identificación en el problema	Redacción formal del problema
Problema a nivel de producto	1	Desviación de desempeño	Es la condición de desviación del producto en términos de eficacia, eficiencia, calidad y economía 7. Así entre los términos o frases más comunes de desviación tenemos a: “Ineficaz”, “ineficiente”, “Inoportuno”, “Baja calidad”, “Reducida calidad”, “Reducida satisfacción”, “Reducida accesibilidad”, “Reducida cobertura”, etc.	Reducida participación ciudadana	“Reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el período 2016 - 2019.”
	2	Producto bajo análisis	Es el bien o servicio entregado bajo análisis por una organización estatal.	en el proceso de producción normativa	
	3	Sujeto que desarrolla o entrega el producto	Es la autoridad o la organización estatal que entrega o desarrolla el bien o servicio bajo análisis.	OEFA	
	4	Lugar donde se desarrolla o entrega el producto	Es el espacio geográfico donde se entrega o desarrolla el bien o el servicio bajo análisis.	(a nivel nacional)	
	5	Lapso de tiempo de análisis.	Es el espacio de tiempo en el que se analizara la entrega o el desarrollo del bien o servicio bajo análisis.	durante el período 2016 - 2019	

Elaboración propia.

Cuadro 1.2. Marco conceptual del problema

Si el problema es a nivel del	¿Cuáles son los términos del problema que requieren ser definidos?	Palabra (Concepto)	Significado (Definición)
Producto	Definir el producto que se está desarrollando o entregando	Participación ciudadana	
		La decisión política y los proyectos normativas	
		Gobierno abierto	
		Gobierno electrónico	
		Gobierno digital	

Elaboración propia.

Cuadro 1.3. Arquitectura del problema

Dimensión de la arquitectura del problema		Preguntas				Objetivos	Hipótesis	Fuentes de datos	Herramientas			MARCO CONCEPTUAL			
Tipo de dimensión	Redacción final	Interrogación	Dimensión	Contexto	Redacción final				Cualitativa	Cuantitativa	Documental	Conceptos	Definiciones	Evidencia empírica	
Sub 1.	Procesos relacionados al problema	Proceso de producción normativa del OEFA en el periodo 2009-2019	¿Cuál	el proceso de producción normativa	del OEFA?	¿Cuál es el proceso de producción normativa del OEFA?	Describir el proceso de producción normativa del OEFA en el periodo de estudio	El OEFA cuenta un proceso de producción normativa en el periodo de estudio.	Documentos oficiales del OEFA	-	-	Revisión documental	- Proceso - Producción - Producción normativa - Normativas		
Sub 2.	-	Actores involucrados en el proceso de participación ciudadana y sus intereses	¿Quiénes	son los actores que participan en el proceso de producción normativa y sus intereses?	-	¿Quiénes son los actores que participan en el proceso de producción normativa y sus intereses?	Determinar quiénes son los actores involucrados en el proceso de producción normativa y sus intereses	Los actores involucrados son el OEFA, sus administrados, la ciudadanía y las entidades públicas.	Documentos oficiales del OEFA	-	-	Revisión documental	- Intereses de actores - Tipos de actores		
Sub 3.	-	Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de producción normativa	¿Cuáles	son los mecanismos de participación ciudadana	en la producción normativa del OEFA?	¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana en la producción normativa del OEFA?	Describir los mecanismos de participación ciudadana en la producción normativa del OEFA	El OEFA cuenta con mecanismos de participación ciudadana diseñadas e implementadas en su producción normativa.	Documentos oficiales del OEFA	-	-	Revisión documental	- Mecanismos - Participación ciudadana		
Sub 4.	Magnitud del problema	Magnitud del problema en el Perú	¿Cuántos	ciudadanos/as participan en el proceso de producción normativa	del OEFA?	¿Cuántos ciudadanos/as participan en el proceso de producción normativa del OEFA?	Determinar el número de ciudadanos/as que participan en el proceso de producción normativa en el periodo de estudio	El número de ciudadanos/as que participan en el proceso de producción normativa es menor a 100.	Documentos oficiales del OEFA	-	-	Revisión documental	-		
Sub 5.	-	Perfil de los participantes en el proceso de producción normativa	¿Cuál	es el perfil de los participantes en el proceso de producción normativa	del OEFA?	¿Cuál es el perfil de los participantes en el proceso de producción normativa del OEFA?	Determinar el perfil de los participantes en el proceso de producción normativa del OEFA	Los participantes, en su mayoría, son especialistas legales, ambientales, empresas privadas, estudios jurídicos y, entidades públicas.	Documentos oficiales del OEFA	-	-	Revisión documental	- Perfil		

Elaboración propia.

Cuadro 1.4. Arquitectura del problema

Dimensión de la arquitectura del problema	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de datos	Herramientas
Proceso de producción normativa del OEFA	¿Cuál es el proceso de producción normativa del OEFA?	Describir el proceso de producción normativa del OEFA.	El OEFA no cuenta con un proceso de producción normativa claramente definido ni graficado, solo cuenta con pasos enunciados sin detalle.	Documentos oficiales del OEFA	Revisión documental
				Funcionarios del OEFA	Entrevista
Actores involucrados en la participación ciudadana	¿Quiénes son los actores involucrados en la participación ciudadana, durante el periodo del 2016 al 2019?	Determinar a los actores involucrados en la participación ciudadana, durante el periodo del 2016 al 2019.	Se distinguen dos grupos de actores: los actores internos y externos del OEFA. En cuanto a los internos, se refieren a los propios funcionarios de la entidad. Respecto a los externos del OEFA, abarca a las entidades del sector público y privado, Sociedad Civil y los Participantes Potenciales (EFAS y administrados).	Documentos oficiales del OEFA	Revisión documental
				Funcionarios del OEFA	Entrevista
Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de producción normativa	¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA?	Describir los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA.	El OEFA cuenta con mecanismos de participación ciudadana en el proceso de producción normativa.	Documentos oficiales del OEFA	Revisión documental
				Funcionarios del OEFA	Entrevista
Magnitud del problema en el Perú	¿Cuántos participantes intervienen en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el periodo del 2016 al 2019?	Determinar el número de participantes que intervienen en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el periodo del 2016 al 2019.	En cuanto a los participantes potenciales, quienes realmente participaron en el proceso de producción normativa del OEFA fue menor a 100 de un total de 3000 participantes potenciales en promedio por año, durante el	Documentos oficiales, estadísticas del OEFA	Revisión documental

Dimensión de la arquitectura del problema	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de datos	Herramientas
			periodo del 2016 al 2019.		
Perfil de los participantes en el proceso de producción normativa	¿Cuál es el perfil de los participantes en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el periodo del 2016 al 2019?	Determinar el perfil de los participantes en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el periodo del 2016 al 2019.	Siguiendo con la distinción de los actores internos y externos al OEFA, el perfil de los participantes son actores involucrados en el mundo jurídico de temas medioambientales, sea a través de una asociación u organización de la sociedad civil hasta una consultora o estudio jurídico entre el 2016 al 2019.	Documentos oficiales del OEFA	Revisión documental

Elaboración propia.



Cuadro 2.1. Marco teórico sobre las causas del problema

Tipo	Preguntas	Según nosotros: Lluvia de ideas	Keyword	Nº	Según revisión de autores: Marco teórico	Tipo de factor
Causa	¿Qué factores influyen / contribuyen al problema público seleccionado?	La carencia de una norma legal que estandarice el plazo para la recepción de los aportes ciudadanos/as a los proyectos normativos.	Legalidad Plazos	1	Ausencia de procedimientos claros y específicos o exceso de información y procedimientos tediosos	Factor político
		Sustento es la poca facilidad de uso de web de las instituciones	Facilidad de uso			
		Lento proceso de transformación digital	Transformación digital			
		Canales establecidos no permiten incorporar realmente las aportaciones de la gente	Canales de participación			
		Poco interés político en promover la participación ciudadana	Desinterés político	2	Déficit democrático	Factor político
		Carencia de representatividad y poder de convocatoria ciudadana	Representatividad ciudadana			
		-	-	3	Confusión de búsqueda de participación ciudadana y participación política afecta a las estrategias públicas	Factor político
		Falta de herramientas tecnológicas para actores que participan	Herramientas tecnológicas	4	Participar es demandante para la ciudadanía	Factor social
		Limitada capacidad de la gente para implicarse en los asuntos públicos y transformar la realidad	Desinterés ciudadano			
		Temas muy especializados y técnicos de desconocimiento ciudadano	Temas especializados			
		Deficientes planes de promoción y/o campañas de sensibilización referido a la participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas ambientales	Comunicación ciudadana Sensibilización de participación	5	Falta de conocimiento sobre las oportunidades para participar	Factor social
		Desconfianza al poder y el escepticismo respecto a la participación ciudadana.	Desconfianza política	6	Desconfianza de la eficiencia del Estado y Falta de confianza en los formuladores de políticas	Factor psicológico
		-	-	7	Sentimiento de ser más consumidores que ciudadanos/as	Factor psicológico

Elaboración propia.

Cuadro 2.2. Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre las causas del problema público

Interrogación	Preguntas			Objetivos	Hipótesis	Fuentes de datos	Herramientas			Método de análisis		
	Dimensión	Contexto	Redacción final				Cualitativa	Cuantitativa	Documental	Grandes tipos	Tipos	Específicos
¿Cuáles son las causas de	Reducida participación ciudadana	en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el período 2016 - 2019	¿Cuáles son las causas de la reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el período 2016 - 2019?	Explicar las causas que generan la reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el período 2016 - 2019	<p>Las causas de la reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA, durante el período 2016 - 2019, son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Confusión de búsqueda de participación ciudadana y participación política afecta a las estrategias públicas 2. Ausencia de procedimientos claros y específicos o exceso de información y procedimientos tediosos 3. Déficit democrático 4. Sentimiento de ser más consumidores que ciudadanos/as 5. Desconfianza de la eficiencia del Estado y Falta de confianza en los formuladores de políticas 6. Participar es demandante para la ciudadanía 7. Falta de conocimiento sobre las oportunidades para participar 	Funcionarios del OEFA	Entrevista	-	-	2. Métodos de análisis cualitativos	2.1. Estudio de caso individual	2.1.1. <u>Con rastreo de procesos (process tracing)</u>
						Funcionarios de las EFA	Entrevista	-	-			
						Instituciones del sector privado (sociedad nacional de minería, industria, pesca)	-	Encuesta	Revisión documental			
						ONG's	-	Encuesta	-			
						Profesionales especialistas	-	Encuesta	-			
						Representantes de la Sociedad Civil	-	Encuesta	-			
						Medios de comunicación	Observación	-	Revisión documental			
						Informes situacionales	-	-	Revisión documental			
						Paper académicos	-	-	Revisión documental			
Google Analytics	-	Estadísticas descriptivas	-	1. Métodos de análisis cuantitativos	1.2. No experimentales transversales	1.2.1. Descriptivo bivariado						

Elaboración propia.

Cuadro 3.1. Matriz de reformulación del problema público

1° PASO - Análisis de causas raíz					2° PASO - Jerarquización de causas para seleccionar					3° PASO - Reformular el problema				
N°	Enunciados de causa raíz	Directo o indirecto	Endógena o Exógena	Si es exógena, identificar tema	Si es endógena, FUERA o DENTRO del alcance de la organización	P1: Nivel de impacto en el problema	P2: Posibilidades de modificación por parte de la organización	P3: Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención	Resultados	Causa seleccionada	P1: ¿Quién es el usuario?	P2: ¿Cuál es la necesidad?	P3: ¿Cuál es la consecuencia?	Enunciado
1	Existencia de normas desactualizadas en vigencia	Directo	Endógena	-	Fuera de su alcance	1. Regular impacto	1. Regular posibilidad de modificación	1. Es compartido	3	5: Priorización presupuestaria en otros temas o áreas del OEFA 6: Poca relevancia dada a la difusión de los procesos de participación 7: Cuenta con una limitada funcionalidad en la gestión, búsqueda y manejo de los documentos en línea.	Los potenciales usuarios /as y ciudadanos/as interesados/as en temas de fiscalización ambiental del Perú	Requieren de presupuesto para una optimización de la gestión de los documentos normativos en línea y la respectiva difusión sobre la relevancia de la participación ciudadana	porque actualmente hay una reducida participación ciudadana en la formulación de aportes a los proyectos normativos elaborados por el OEFA.	Problema: Reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA. Causa seleccionada: Presupuesto para una optimización de la gestión de los documentos normativos en línea y la respectiva difusión sobre la relevancia de la participación ciudadana Problema reformulado: Los potenciales usuarios/as y ciudadanos/as interesados/as en temas de fiscalización ambiental del Perú (<u>el usuario</u>) requieren de presupuesto para una optimización de la gestión de los documentos normativos en línea y la respectiva difusión sobre la relevancia de la participación ciudadana (<u>la necesidad del usuario</u>) porque actualmente hay una reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA (<u>consecuencia</u>).
2	Desconocimiento de los roles que deben tener los actores durante el proceso	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance	1. Regular impacto	2. Alto posibilidad de modificación	1. Es compartido	4					
3	Desconocimiento de otras experiencias con mayor impacto positivo	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance	0. Bajo impacto	1. Regular posibilidad de modificación	2. Totalmente	3					
4	Falta personal que diseñe y/o monitoree el proceso como sus resultados	Directo	Endógena	-	Fuera de su alcance	1. Regular impacto	1. Regular posibilidad de modificación	1. Es compartido	3					
5	Priorización presupuestaria en otros temas o áreas del OEFA	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance	2. Alto Impacto	2. Alto posibilidad de modificación	2. Totalmente	6					
6	Poca relevancia dada a la difusión de los procesos de participación	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance	1. Regular impacto	2. Alto posibilidad de modificación	2. Totalmente	5					
7	Cuenta con una limitada funcionalidad en la gestión, búsqueda y manejo de los documentos en línea.	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance	1. Regular impacto	2. Alto posibilidad de modificación	2. Totalmente	5					
8	Existe solo una única plataforma de efectuar en primera instancia esta participación.	Directo	Endógena	-	Dentro de su alcance	1. Regular impacto	1. Regular posibilidad de modificación	1. Es compartido	3					
9	Desconocimiento de otras experiencias con mayor impacto positivo	Directo	Endógena	-	Fuera de su alcance	0. Bajo impacto	1. Regular posibilidad de modificación	1. Es compartido	2					
10	Hay la creencia de que la participación ciudadana es para cumplir con las normas relacionadas a gobierno abierto.	Directo	Exógena	Individuos	-	1. Regular impacto	0. Baja posibilidad de modificación	1. Es compartido	2					
11	Temor de los funcionarios del OEFA por dar mucho poder a grupos externos al Estado en torno a la regulación ambiental	Directo	Exógena	Individuos	-	1. Regular impacto	1. Regular posibilidad de modificación	1. Es compartido	3					
12	Creencia de que los ciudadanos/as poco o nada agregarán valor a la propuesta inicial de la norma.	Directo	Exógena	Individuos	-	1. Regular impacto	0. Baja posibilidad de modificación	1. Es compartido	2					

Elaboración propia.

Cuadro 3.2. Matriz de la definición del Desafío de Innovación

1° PASO - Identificar Componentes del "desafío de innovación"						
Problema reformulado	C1: ¿Cómo podemos...	c2: verbo	P3: Lo que se desea intervenir	C4: Usuario	C5: Consecuencia	Redacción del "Desafío de innovación"
<p>Problema: Reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA.</p> <p>Causa seleccionada: Presupuesto para una optimización de la gestión de los documentos normativos en línea y la respectiva difusión sobre la relevancia de la participación ciudadana</p> <p>Problema reformulado: Los potenciales usuarios/as y ciudadanos/as interesados en temas de fiscalización ambiental del Perú (<u>el usuario</u>) requieren de presupuesto para una optimización de la gestión de los documentos normativos en línea y la respectiva difusión sobre la relevancia de la participación ciudadana (<u>la necesidad del usuario</u>) porque actualmente hay una reducida participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA (<u>consecuencia</u>).</p>	¿Cómo podemos	incrementar	presupuesto para una optimización de la gestión de los documentos normativos en línea y la respectiva difusión sobre la relevancia de la participación ciudadana	Los potenciales usuarios/as y ciudadanos/as interesados/as en temas de fiscalización ambiental del Perú	Elevar la participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA	<p>Desafío de innovación:</p> <p>¿Cómo podemos incrementar (verbo) el presupuesto para una optimización de la gestión de los documentos normativos en línea y la respectiva difusión sobre la relevancia de la participación ciudadana (lo que deseas intervenir) que atraerá a los potenciales usuarios/as y ciudadanos/as interesados en temas de fiscalización ambiental del Perú (usuario) para elevar la participación ciudadana en el proceso de producción normativa del OEFA (consecuencia)?</p>

Elaboración propia.

Cuadro 3.3. Matriz de Proyectos Normativos

Fecha de publicación	Norma de publicación	Denominación	Proyecto	Plazo (días)	Número de comentarios	Norma de aprobación	Fecha de publicación	Enlaces a matrices de comentarios
25/01/2016	Resolución de CD 001-2016-OEFA-CD	Proyecto de Resolución de CD que aprobaría la “Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable a las Consultoras Ambientales”	Proyecto RCD 001-2016	10	9	Resolución de CD 008-2016-OEFA/CD	29/04/2016	shorturl.at/egiCF
17/06/2016	Resolución de CD 013-2016-OEFA-CD	Publicación del proyecto de Resolución de CD que aprobaría el Reglamento del Procedimiento Especial para la Supervisión y Fiscalización a las Consultoras Ambientales	Proyecto RCD 013-2016	10	n/d	n/d	n/d	n/d
7/7/2016	Resolución de CD 014-2016-OEFA-CD	Proyecto de Resolución de CD que aprobaría la modificación del Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA	Proyecto RCD 014-2016	10	3	Resolución de CD 025-2016-OEFA/CD	27/11/2016	shorturl.at/yGILW
29/10/2016	Resolución de CD 023-2016-OEFA-CD	Disponen la publicación del proyecto de Resolución de CD que modificaría el nuevo Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD	Proyecto RCD 023-2016	10	3	Resolución de CD 025-2016-OEFA/CD	27/11/2016	shorturl.at/xER35
7/12/2016	Resolución de CD 027-2016-OEFA-CD	Disponen la publicación en el portal institucional del OEFA, del proyecto de Resolución de CD que aprobaría el Reglamento de Supervisión Ambiental	Proyecto RCD 027-2016	10	5	Resolución de CD 005-2017-OEFA/CD	3/2/2017	shorturl.at/hntCV
14/12/2016	Resolución de CD 029-2016-OEFA-CD	Disponen la publicación del proyecto de “Resolución que modifica los Artículos 2 y 3 de la Resolución de CD N° 024-2015-OEFA-CD, mediante los cuales se determina la competencia del OEFA para ejercer funciones de fiscalización ambiental respecto de los administrados sujetos al ámbito de competencia del SENACE” en el portal del OEFA	Proyecto RCD 029-2016	10	1	Resolución de CD 031-2016-OEFA/CD	31/12/2016	shorturl.at/emqAQ
31/12/2016	Resolución de CD 032-2016-OEFA-CD*	Disponen publicación en el Portal Institucional del OEFA del nuevo proyecto de resolución que aprobaría el Reglamento de Supervisión Ambiental	Proyecto RCD 032-2016	10	4	Resolución de CD 005-2017-OEFA/CD	3/2/2017	shorturl.at/wyQRS
21/01/2017	Resolución de	Disponen publicación del proyecto de Resolución de	Proyecto	10	2	Resolución de	2/1/2017	shorturl.at/jHIO

Fecha de publicación	Norma de publicación	Denominación	Proyecto	Plazo (días)	Número de comentarios	Norma de aprobación	Fecha de publicación	Enlaces a matrices de comentarios
	CD 003-2017-OEFA-CD	CD que modifica el "Procedimiento de Recaudación y Control del Aporte por Regulación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA", en el portal institucional	RCD 003-2017			CD 008-2017-OEFA/CD		Q
1/3/2017	Resolución de CD 007-2017-OEFA-CD	Disponen la publicación del proyecto de Resolución de CD que aprobaría la modificación del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD, en el Portal Institucional de la OEFA	Proyecto RCD 007-2017	10	4	Resolución de CD 018-2017-OEFA/CD	6/8/2017	shorturl.at/nrHY4
16/06/2017	Resolución de CD 019-2017-OEFA-CD	Disponen la publicación del proyecto de "Reglamento del procedimiento especial de control, vigilancia y sanción en el marco de la moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) al territorio nacional, a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA" en el portal institucional	Proyecto RCD 019-2017	10	5	Resolución de CD 025-2017-OEFA/CD	21/09/2017	shorturl.at/vHP46
20/07/2017	Resolución de CD 021-2017-OEFA-CD	Disponen la publicación en el portal institucional del proyecto de Resolución de CD que aprobaría el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA	Proyecto RCD 021-2017	10	10	Resolución de CD 027-2017-OEFA/CD	12/10/2017	shorturl.at/zAFTV
8/9/2017	Resolución de CD 023-2017-OEFA-CD	Disponen la publicación en el Portal Institucional del proyecto de Resolución de CD que aprobaría la "Directiva para la Identificación de Sitios Impactados por Actividades de Hidrocarburos a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA" y su Anexo "Metodología para la estimación del nivel de riesgo a la salud y al ambiente de sitios impactados"	Proyecto RCD 023-2017	10	3	Resolución de CD 028-2017-OEFA/CD	1/11/2017	shorturl.at/fAOX1
18/11/2017	Resolución de CD 031-2017-OEFA-CD	Proyecto de Resolución de CD que aprobaría el "Modelo de Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia Ambiental del Gobierno Regional"	Proyecto RCD 031-2017	10	11	Resolución de CD 036-2017-OEFA/CD	19/12/2017	shorturl.at/fgFHM
21/11/2017	Resolución de CD 030-2017-	Disponen la publicación del proyecto de Resolución de CD que aprobaría la "Tipificación de	Proyecto RCD 030-	10	3	Resolución de CD 038-2017-	28/12/2017	shorturl.at/yAGW5

Fecha de publicación	Norma de publicación	Denominación	Proyecto	Plazo (días)	Número de comentarios	Norma de aprobación	Fecha de publicación	Enlaces a matrices de comentarios
	OEFA-CD	infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mediana y gran empresa que se encuentran bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA”	2017			OEFA/CD		
23/11/2017	Resolución de CD 033-2017-OEFA-CD	Proyecto de Resolución de CD que aprobaría la “Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aplicable al incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la Remediación de Sitios Impactados por Actividades de Hidrocarburos”	Proyecto RCD 033-2017	10	3	Resolución de CD 005-2018-OEFA/CD	16/02/2018	shorturl.at/cmnHN
23/11/2017	Resolución de CD 034-2017-OEFA-CD	Proyecto de Resolución de CD que aprobaría la “Tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental”	Proyecto RCD 034-2017	10	8	Resolución de CD 006-2018-OEFA/CD	16/02/2018	shorturl.at/pFH MW
12/12/2017	Resolución de CD 035-2017-OEFA-CD	Proyecto de Resolución de CD que aprobaría la “Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable al sector industria manufacturera y comercio interno”	Proyecto RCD 035-2017	10	3	Resolución de CD 004-2018-OEFA/CD	15/02/2018	shorturl.at/iAP S7
30/05/2018	Resolución de CD 014-2018-OEFA-CD	Disponen publicación de proyecto de Resolución de CD que aprobaría la modificación del Procedimiento de Recaudación y Control del Aporte por Regulación del OEFA, en el portal institucional	Proyecto RCD 014-2018	10	5	Resolución de CD 016-2018-OEFA/CD	6/7/2018	shorturl.at/dpq K7
12/7/2018	Resolución de CD 017-2018-OEFA-CD	Disponen la publicación del proyecto de Resolución de CD que aprobaría la “Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones aplicables al incumplimiento de las obligaciones de los responsables de la recuperación y reconversión de áreas degradadas por residuos, en el ámbito del Decreto Legislativo N° 1278”	Proyecto RCD 017-2018	10	1	Resolución de CD 021-2018-OEFA/CD	24/08/2018	shorturl.at/DHJ S9
17/12/2018	Resolución de CD 030-2018-OEFA-CD	Disponen publicación del proyecto de Resolución de CD que aprobaría la “Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicables al incumplimiento de las obligaciones respecto del	Proyecto RCD 030-2018	10	4	Resolución de CD 017-2019-OEFA/CD	12/4/2019	shorturl.at/lnxA L

Fecha de publicación	Norma de publicación	Denominación	Proyecto	Plazo (días)	Número de comentarios	Norma de aprobación	Fecha de publicación	Enlaces a matrices de comentarios
		manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructura, siempre que esta se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA”						
17/12/2018	Resolución de CD 032-2018-OEFA-CD	Disponen publicación del proyecto de Resolución de CD que aprobaría los “Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - Planefa”	Proyecto RCD 032-2018	15/01/2019	12	Resolución de CD 004-2019-OEFA/CD	5/2/2019	shorturl.at/imBKW
29/12/2018	Resolución de CD 034-2018-OEFA-CD	Disponen publicación del proyecto de Resolución de CD que aprobaría el “Reglamento de Supervisión	Proyecto RCD 034-2018	10	9	Resolución de CD 006-2019-OEFA/CD	17/02/2019	shorturl.at/eguyY
3/29/2019	Resolución de CD 013-2019-OEFA-CD	Disponen la publicación del proyecto de Resolución de CD que aprobaría el Reglamento de Evaluación	Proyecto RCD 013-2019		n/d	n/d	n/d	n/d
7/10/2019	Resolución de CD 022-2019-OEFA-CD	Disponen la publicación del proyecto de Resolución de CD que aprobaría la Modificación del Reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de CD 018-2013-OEFA-CD	Proyecto RCD 022-2019	10	9	Resolución de CD 028-2019-OEFA/CD	11/27/2019	shorturl.at/zGW69
8/27/2019	Resolución de CD 024-2019-OEFA-CD	Disponen la publicación del proyecto de Resolución de CD que aprobaría la Modificación del Reglamento de Medidas Administrativas	Proyecto RCD 024-2019		n/d	n/d	n/d	n/d
9/4/2019	Resolución de CD 025-2019-OEFA-CD	Disponen publicación de Proyecto de Resolución que aprobaría el proyecto normativo denominado “Aplicación del principio de razonabilidad cuando la multa determinada con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de PCD 035-2013-OEFA-PCD y modificada por Resolución de CD 024-2017-OEFA-	Resolución de CD 025-2019-OEFA-CD	10	1	Resolución de CD 001-2020-OEFA/CD	1/16/2020	shorturl.at/IGHI3

Fecha de publicación	Norma de publicación	Denominación	Proyecto	Plazo (días)	Número de comentarios	Norma de aprobación	Fecha de publicación	Enlaces a matrices de comentarios
		CD, o norma que la sustituya, constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo este monto sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor”						

Fuente: OEFA (2020)

Elaboración propia.

