

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE DERECHO**



**PROGRAMA DE SEGUNDA ESPECIALIDAD EN DERECHO
PÚBLICO Y BUEN GOBIERNO**

**ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL. A
LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Público y
Buen Gobierno**

AUTORA

Kely Milagros Tenorio Palomino

ASESOR:

Cesar Augusto Higa Silva

Lima, 2022

Informe de Similitud

Yo, Cesar Augusto HIGA SILVA , docente de la Facultad de derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del trabajo académico titulado “ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL. A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO” , del/de la autor(a) Kely Milagros TENORIO PALOMINO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 32%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 25/03/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 18 de abril del 2023.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: HIGA SILVA, CESAR AUGUSTO	
DNI: 40101071	Firma  CESAR HIGA SILVA
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9842-2150	



A mis padres, quienes han trabajado día y noche sin tener descanso para brindarme un mundo lleno de posibilidades y mucho amor.

*A mi compañero, tu esfuerzo es impresionante y tu gran amor es para mí invaluable.
Gracias por siempre apoyarme y creer en mí, incluso en mis peores momentos.*

RESUMEN

El propósito de este estudio es analizar la participación ciudadana en la gestión ambiental en el Perú. Sin embargo, la participación ciudadana, que es uno de los principales pilares de la buena gobernanza, debe orientar las acciones de todos los órganos públicos que buscan cumplir con las decisiones resultantes de la negociación de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el ámbito público.

En ese propósito, es necesario que el Estado promueva marcos institucionales transparentes y participativos, con el objetivo de garantizar de manera estructural el correcto funcionamiento del sistema estatal, la realización de los derechos humanos, así como el interés general.

Ciertamente, en el marco de la Evaluación de Desempeño Ambiental al Perú, realizada por la Comisión Económica de América Latina y el Caribe cumplimiento deficiente respecto a la obligación por parte de las autoridades sectoriales, encargados de regular los procesos de participación; entre otros. Aunado a ello, la alta tasa de conflictividad socioambiental, sugiere la urgente necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar los procesos de participación ciudadana, por parte del Estado peruano, con la finalidad de cautelar los derechos de los y las ciudadanas, con especial énfasis de aquellas en situación de vulnerabilidad, como los pueblos indígenas.

En ese propósito, es fundamental que el Ministerio del Ambiente procurar ejercer la participación ciudadana de manera directa, mediante las sugerencias, consultas y/o comentarios de los ciudadanos, a través del portal digital exclusivo de los organismos de gestión ambiental; y procurar informar sobre el presupuesto participativo de gestión ambiental.

Esta investigación se divide en tres capítulos: el primero tratará sobre el Derecho a la Participación Ciudadana en la gestión de políticas públicas en general.

Palabras clave: Participación ciudadana; gestión ambiental; políticas públicas.

ABSTRACT

This research focuses on the analysis of citizen participation in the field of environmental management in Peru. Citizen participation is one of the fundamental pillars of good governance, which should guide the actions of all public entities, seeking to respect the decisions resulting from a negotiated adaptation of interests, according to transparent rules defined in the public space. To this end, it is necessary for the State to promote transparent and participatory institutional frameworks, with the aim of structurally guaranteeing the proper functioning of the State system, the realization of human rights, as well as the general interest.

Certainly, in the framework of the Environmental Performance Evaluation of Peru, carried out by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, there is deficient compliance with respect to the obligation on the part of the sectorial authorities in charge of regulating the participation processes, among others. In addition, the high rate of socio-environmental conflicts suggests the urgent need to adopt measures aimed at improving the processes of citizen participation by the Peruvian State, in order to protect the rights of citizens, with special emphasis on those in vulnerable situations, such as indigenous peoples. For this purpose, it is essential that the Ministry of the Environment seeks to exercise citizen participation in a direct way, through suggestions, consultations and/or comments from citizens, through the exclusive digital portal of the environmental management agencies; and to inform about the participatory budget for environmental management. This research is divided into three chapters: the first will deal with the Right to Citizen Participation in the management of public policies in general.

Keywords: Citizen participation; environmental management; public policies.

INDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	1
<u>II. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS</u>	4
<u>2.1. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</u>	4
<u>2.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y BUEN GOBIERNO</u>	8
<u>III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL</u>	11
<u>3.1. INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y SUS DEFICIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN</u>	13
<u>3.2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA NORMATIVA PERUANA SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL</u>	15
<u>3.3.1. RED UNIVERSITARIA DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN EN FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (RUCEFA)</u>	17
<u>3.3.2. SERVICIO DE INFORMACIÓN NACIONAL DE DENUNCIAS AMBIENTALES (SINADA)</u>	18
<u>3.3.3. MONITOREO AMBIENTAL PARTICIPATIVO</u>	18
<u>3.3.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS</u>	18
<u>IV. GUÍA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL</u>	20
<u>4.1. GOBIERNO ABIERTO EN LA GESTIÓN AMBIENTAL</u>	20
<u>4.2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ</u>	22
<u>4.2.1. CAUSAS DE LA DEFICIENTE PARTICIPACIÓN CIUDADA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ</u>	23
<u>4.2.1.1. AUSENCIA DE PROCEDIMIENTOS CLAROS Y ESPECÍFICOS</u>	24
<u>4.2.1.2. DÉBIL PROMOCIÓN DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN</u>	24
<u>4.2.1.3. FALTA DE CONOCIMIENTO SOBRE LAS OPORTUNIDADES PARA PARTICIPAR</u>	25
<u>V. PORTAL EXCLUSIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL</u>	26

<u>5.1. ANÁLISIS DEL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA: PORTAL EXCLUSIVO DE PARTICIPACIÓN</u>	
<u>CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL</u>	27
<u>5.1.1. ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD</u>	28
<u>5.1.2. ANÁLISIS DE VIABILIDAD</u>	28
<u>CONCLUSIONES</u>	29
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	31



INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio es analizar la participación ciudadana en la gestión ambiental en el Perú. La participación ciudadana es uno de los pilares básicos de la buena gobernanza, que debe orientar el accionar de todas las instituciones públicas y procurar el cumplimiento de las decisiones que se tomen como resultado de un alineamiento de intereses negociado de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público.

En ese propósito, es necesario que el Estado promueva marcos institucionales transparentes y participativos, con el objetivo de garantizar de manera estructural el correcto funcionamiento del sistema estatal, la realización de los derechos humanos, así como el interés general.

La participación ciudadana es fundamental en la política de protección del medio ambiente, ya que los y las ciudadanas contribuyen, mediante sus comentarios, opiniones y/o sugerencias la adopción de medidas gubernamentales que procuren mantener la armonía entre, el cuidado del medio ambiente, el crecimiento económico y el bienestar social. Dicho de otro modo, la participación ciudadana, en la gestión ambiental, garantiza dar voz y voto a la población que se vera afectada por las decisiones del Estado peruano.

Ciertamente, en el marco de la Evaluación de Desempeño Ambiental al Perú¹, **se evidenció dificultades en el proceso de la participación ciudadana, en el marco de la gestión ambiental.** Debido a i) la falta de información completa y oportuna, en materia ambiental; ii) cumplimiento deficiente respecto a las responsabilidades de las autoridades departamentales, encargados de regular los procesos de participación; entre otros. Aunado a ello, la alta tasa de conflictividad socioambiental, sugiere la urgente necesidad de adoptar medidas destinadas a mejorar los procesos de participación ciudadana, por parte del Estado peruano, con la finalidad de cautelar los derechos de los y las ciudadanas, prestando especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad, como los pueblos indígenas.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Evaluaciones del desempeño ambiental PERÚ. Aspectos destacados y recomendaciones.

Si bien es cierto que, el Estado peruano ha aperturado políticas de participación, procurando que los ciudadanos formen parte del proceso de toma de decisiones, respecto a la formulación de las políticas públicas en gestión ambiental, estas medidas no han sido suficientes. La contaminación del aire, la calidad degradada del agua y la calidad actual del suelo sugieren que las autoridades ambientales procuren políticas de participación ciudadana, no solo en la formulación de una política pública, sino en todo el ciclo de formación de las políticas. Es decir, desde la formación de la agenda, formulación de la política pública, toma de decisiones, implementación y la evaluación. En ese propósito, es fundamental que el Ministerio del Ambiente (en adelante MINAM) brindando asistencia técnica a las instituciones para desarrollar los equipos antes mencionados.

Ahora bien, es necesario que la implementación de políticas públicas de participación ciudadana reconozca la deuda social existente, con aquellas poblaciones históricamente vulneradas como los pueblos indígenas, que por aspectos sociales y culturales han sido discriminados en el acceso a determinados derechos, entre ellos, el de poder participar en los asuntos públicos.

La cuestión esencial que es preciso abordar es la siguiente, **¿En el Perú se ha garantizado una implementación adecuada del mecanismo de participación ciudadana en la gestión ambiental?** Nuestra hipótesis de investigación sostiene que, el Estado peruano no ha cumplido con garantizar mecanismos de participación eficientes, es por ello que, en la actualidad existe una sensación de abandono e inacción por parte del gobierno, respecto a temas ambientales.

Frente a este contexto adverso, el Estado peruano tiene la obligación de desarrollar capacidades de prevención de conflictos y promoción de la participación ciudadana, a través del diálogo. En ese propósito, **en la presente investigación nos centraremos en desarrollar una alternativa de solución.** Ciertamente, esta alternativa constituye un posible curso de acción para la solución del problema público. En primer lugar, propondremos un **“Portal Digital Exclusivo de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental”**, el cual tiene como objetivos: i) transparentar la agenda pública de las instituciones encargadas de la gestión ambiental, a través de un portal digital exclusivo; ii) ampliar la vigilancia ciudadana

sobre los procesos que involucren un impacto ambiental; iii) procurar ejercer la participación ciudadana de manera directa, mediante las sugerencias, consultas y/o comentarios de los ciudadanos, a través del portal digital exclusivo de los organismos de gestión ambiental; y procurar informar sobre el presupuesto participativo de gestión ambiental. En ese sentido, analizaremos la factibilidad normativa y técnica de la propuesta, con la finalidad de evaluar su viabilidad. En un marco estratégico para las entidades encargadas de la gestión ambiental.

Esta investigación se divide en cuatro secciones: el primero tratará sobre el Derecho a la Participación Ciudadana en la gestión de políticas públicas en general. La segunda sección tratará sobre la incorporación de la participación ciudadana en la legislación ambiental y sus deficiencias en la implementación, describiendo la situación actual de la normativa peruana y sus deficiencias. En la tercera sección, desarrollaremos la guía para la participación ciudadana, proponiendo el “Portal de Participación ciudadana en la Gestión Ambiental”. En la cuarta sección, desarrollaremos el análisis del ciclo de la política pública del Portal Exclusivo de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental, basados en la factibilidad y viabilidad de la medida propuesta.

II. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La participación ciudadana es la capacidad de todos los ciudadanos para influir en el proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos. En efecto, la participación es una forma de que los ciudadanos hagan valer su derecho a intervenir en la vida de la nación y contribuir a la mejora de su calidad de vida.

En este sentido, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública sostiene que: “(...) **la participación ciudadana es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política**” (Gobierno C. I., 2009).

En la actualidad, los gobiernos de manera progresiva han visto la necesidad y el beneficio de organizar esta participación ciudadana, desde el diseño de la política pública hasta su ejecución, ya que este mecanismo democrático fortalece la gobernabilidad de las instituciones públicas. Asimismo, legitima la instauración de las mismas, pues permite al ciudadano el poder intervenir en los asuntos que inciden significativamente en su calidad de vida.

Ahora bien, es necesario mencionar que **el derecho de participación ciudadana se interrelaciona con el derecho a la igualdad**, ya que es la única forma en la que los ciudadanos y ciudadanas pueden acceder a sus derechos y libertades fundamentales, ya que les permite participar en los asuntos públicos de su sociedad, los cuales impactaran en su vida diaria.

En esta sección desarrollaremos, en primer lugar, mecanismos de participación ciudadana, teniendo como punto de partida instrumentos internacionales como el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos. En segundo lugar, abordaremos los principios del buen gobierno en relación con la participación ciudadana, y finalmente, analizaremos la participación ciudadana en los asuntos públicos.

2.1. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este derecho reconoce la condición de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos. Entendiendo que los Estados de modelos democráticos basan su poder en la decisión emanada por el pueblo. Ciertamente, el concepto de ciudadanía reviste de mayor legitimidad al sistema democrático, en tanto los ciudadanos ejercen sus derechos civiles y políticos, formado parte de la toma de decisiones e involucrándose en los asuntos públicos: Derechos como el voto, el referéndum, la iniciativa legislativa, la participación ciudadana, entre otros, son parte del concepto de ciudadanía que reafirma que el Estado se basa en involucrar a la población en la toma de decisiones y la vida política de su sociedad.

En efecto, en el escenario internacional surge la necesidad de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, respecto a los asuntos públicos. Pues, **se reconoce la necesidad de los Estados de acercarse a su población en la gestión de políticas públicas, con el afán de que estas sean más justas.** En ese propósito, en el año 2006, se aprobó el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno²”, con la finalidad de guiar la actuación de los Estados. Es justamente, este Código el punto de partida para consolidar la idea de “Buen Gobierno”, como:

Seguir y promover el interés público, el compromiso cívico social y la lucha contra la pobreza, el respeto a todos los derechos humanos, los valores y prácticas democráticas y el estado de derecho. (Código Iberoamericano de Buen Gobierno, 2006, pág. CIBG)

En este contexto, lo que buscamos desarrollar no es la teoría en sí misma del Buen Gobierno, sino presentar uno de sus elementos fundamentales, el cual es el “Derecho a la Participación Ciudadana”.

En es propósito, los Estados tienen la obligación de establecer mecanismos, con el afán de procurar la participación directa en asuntos públicos, para de esta manera legitimar el modelo de la democracia deliberativa, en ese sentido, los y las ciudadanas tienen que tener los siguientes derechos, según el artículo 25° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

- i) La sociedad civil tiene la oportunidad de participar en la toma de decisión de los asuntos públicos, ya sea de manera directa o por medio de la representación.

² Aprobada por la VII Conferencia Iberoamericana de ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, junio del 2006.

ii) Todos los ciudadanos, sin distinción alguna, tienen derecho de poder elegir a sus representantes, mediante el ejercicio del voto.

iii) La sociedad civil tiene derecho al acceso a la información pública, con el afán de que puedan conocer su realidad y poder emitir de manera consciente su voto.

Si bien es cierto que el concepto de participación casi siempre es entendido como participación electoral o participación política, lo cierto es que, este concepto no solo abarca la participación en periodos electorales, sino fuera de ellos. En ese sentido, el Instituto de Derechos Humanos consolida el concepto de participación, sosteniendo que:

La participación ciudadana es más amplia que la cooperación política porque incluye una cooperación activa y consciente para eliminar los obstáculos a la estabilidad. (Humanos, 1997, pág. 13) (subrayado nuestro)

En efecto, es obligación del Estado garantizar los Derechos Humanos y la vida de la sociedad en democracia, procurando que la participación ciudadana cumpla con el principio de igualdad, así como las libertades fundamentales concretizadas en derechos como la reunión, de información, entre otros derechos civiles y políticos.

Ciertamente, uno de los fines de la participación ciudadana es el poder incluir en las políticas de desarrollo a las poblaciones históricamente vulneradas, como los pueblos indígenas, las mujeres, las minorías étnicas, entre otros. Tomando como punto de partida el sentir de estas poblaciones, desarrollamos políticas públicas que verdaderamente atiendan las necesidades de estas poblaciones, garantizando la plena legalidad y protección de los Derechos Humanos.

Por lo citado, **se entiende que el derecho a la participación es un proceso que permite al ciudadano tener voz y voto en los asuntos públicos. Asuntos que impactarán en sus vidas diarias.** En ese propósito, los Estados están obligados a introducir mecanismos, con la finalidad de procurar la participación informada y responsable de todos, sin distinción alguna, en el proceso de análisis para una adecuada toma de decisiones. Ciertamente, el proceso de participación es un principio fundamental que guía el actuar social y colectivo del Estado. Asimismo, se esfuerza por mejorar cuantitativamente la capacidad de los residentes para intervenir en asuntos que amenazan sus intereses en sus conjuntos³.

³ Sentencia N° C-180/94 del 14 de abril de 1994.

Por consiguiente, los Estados deben implementar políticas regulatorias, que incorporen los principios del gobierno abierto, desde la transparencia y la participación en todos los procesos de decisión regulatoria. **Evitando normas, que no hayan tomado en cuenta los intereses de los diversos actores o que no se haya transparentado su proceso de elaboración.** Y la rendición de cuentas, fundamental en estos procesos en el cual la administración pública rinde cuenta respecto a los resultados de las decisiones públicas, con el afán de empoderar a los ciudadanos en términos de solicitar a la administración pública que se tenga una **gestión transparente**, que los procesos de tomas de decisiones sean transparentes.

Así, la participación ciudadana es una planificación estratégica que pretende propiciar escenarios de diálogo entre la administración pública y la sociedad con el fin de informar, escuchar, reflexionar, consensuar, influir y decidir sobre aspectos generales o específicos de la política pública.

Por lo desarrollado, **concluimos que la participación ciudadana es un mecanismo necesario para reducir las brechas sociales.** Asimismo, promueve el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de todas y todos los ciudadanos, democratizando la gestión pública. Por ende, la participación ciudadana permite vencer la desarticulación de las instituciones públicas, mediante el ejercicio de mecanismos deliberativos.

En el Perú, la Constitución Política del Perú reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del Estado. En efecto, el artículo 31° se establece que:

“Artículo 31°.- Participación ciudadana en asuntos públicos

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, ideas legislativas, remoción de autoridad y reclamos de responsabilidad (...)” (Perú, 1993)

En efecto, tal como lo señala el artículo 31° de la Constitución, el mecanismo de participación ciudadana se convierte en una medida de expresión y cooperación entre la sociedad civil y el Estado, es por ello que las instituciones públicas tienen que procurar implementar políticas públicas con el afán de garantizar una participación auténtica.

⁴ Artículo 31° de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, realizar acciones públicas para defender la participación incluyente y participar en elecciones, referéndums, revocatorias de mandatos, iniciativa legislativa y otras formas de participación democrática.

Ciertamente, surge la pregunta **¿Cómo pueden los ciudadanos participar en las decisiones que definen el rumbo del país?** La respuesta frente a esta interrogante se centra en los mecanismos de participación. A saber, el Perú es un Estado con democracia deliberativa, que permite la intervención de los y las ciudadanas, sin distinción alguna, en todo lo relacionado con las políticas públicas encargadas del rumbo y funcionamiento del mismo.

Para tal fin, los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado se establecen mediante:

- a. Pactos internacionales suscritos por el Estado peruano;
- b. La Constitución Política del Perú;
- c. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley N° 26300.

Evidenciamos entonces, que la participación ciudadana es la base del sistema democrático y es consustancial al buen gobierno. En tal sentido, en la siguiente sección desarrollaremos el concepto de participación como uno de los componentes del buen gobierno.

2.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y BUEN GOBIERNO

Tal como lo hemos señalado anteriormente, la participación ciudadana es una columna fundamental del buen gobierno, el cual orienta los actos de un Estado con democracia participativa; y procura basar el desarrollo del mismo en el consentimiento del pueblo.

Ciertamente, en la actualidad se han desarrollado nuevos enfoques sobre cómo adecuar los principios rectores y técnicas del derecho público, esto en respuesta a las necesidades que surgen de la sociedad moderna. En ese sentido, se procura implementar nuevos enfoques y procedimientos sobre la toma de decisiones, respecto a los asuntos públicos ya sea en la estructura y procedimiento del derecho a la participación.

En ese propósito, se ha desarrollado un conjunto de aparatos que permiten y tratan de establecer la eficiencia, eficacia y transparencia del Estado, la cooperación, la responsabilidad, la calidad de los servicios públicos y el respeto a los derechos civiles. (Castro, 2016)

En efecto, las bases del “**Buen Gobierno**” se sostienen en la con la existencia de escenarios propicios para la participación. En efecto, la participación ciudadana es un espacio conveniente para que la democracia se fortalezca mediante mecanismos participativos. El punto de partida se encuentra en la necesidad de incluir a la sociedad civil en los procesos de tomas de decisiones, ya que son ellos los que conocen de primera mano la realidad, y la participación propicia que sus conocimientos y perspectivas se valoran, teniendo como resultado que su opinión influya en el diseño e implementación de las políticas públicas.

En ese orden de ideas, **la colaboración y el control de los ciudadanos son la base de los sistemas democráticos; y se ajustan a la mejora de la gestión pública.**

Un buen régimen significa interés público, colaboración ciudadana, igualdad, integración social y lucha contra la pobreza, respeto a todos los derechos humanos, valores y métodos democráticos y estado de derecho. (Gobierno C. I., 2006)

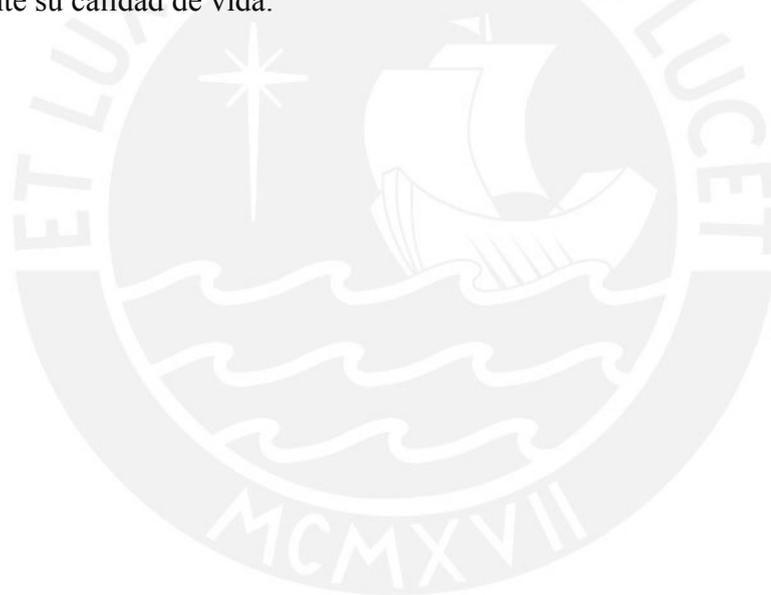
En ese sentido, el Estado peruano tiene que promocionar el debate político con autenticidad y establecer mecanismo de información pública y participación para el desarrollo del debate público. Asimismo, el Estado peruano se esfuerza por buscar la cooperación de los ciudadanos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en condiciones de equidad y adecuación.

- El derecho de que todos y todas participen en la esfera pública sin distinción alguna.
- Propiciar escenarios de información pública, de manera transparente y veraz.
- Tomar parte en las distintas etapas del proceso de formación de políticas públicas.
- Hacer seguimiento y evaluación de la gestión pública y sus resultados.
- Denunciar los casos en que se pone obstáculo a la participación ⁵(Gobierno c. I., 1997)

⁵ Código Iberoamericano de Bueno Gobierno.

Ciertamente, la participación ciudadana es un mecanismo idóneo para resolver de manera eficaz los problemas de la ciudadanía, contribuyendo así a un Estado con democracia deliberativa. A saber, el buen gobierno democrático es el escenario que procura lograr la inclusión de los ciudadanos en los procesos de desarrollo, con la finalidad de lograr una coexistencia pacífica de la sociedad civil en general.

En síntesis, la participación ciudadana es un proceso organizado, donde una autoridad o un servicio público involucra a los ciudadanos en la toma de decisiones, respecto a una política pública. Es importante resaltar que, en la actualidad, los gobiernos han ido adoptando paulatinamente dispositivos de colaboración para fortalecer las instituciones públicas. Y es precisamente esta cooperación la que legitima y fortalece los procesos políticos y por ende la democracia, porque permite a los ciudadanos intervenir en asuntos que afectan significativamente su calidad de vida.



III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL

Una de las dificultades de la democracia deliberativa es la falta de legitimidad representativa y las limitaciones a la participación peruana en la esfera pública (Sagástegui et, 1994, p.93), lo que impulsa a procurar políticas de participación, con el objetivo de fortalecer la mediación entre el Estado, la sociedad civil, y los agentes privados.

En ese propósito, la participación ciudadana no debe entenderse como un mecanismo solo de intercambio de información, sino como un mecanismo que siempre debe caracterizarse por un contexto procedimiento y finalidad donde las personas sean consideradas e influyan en la toma de decisiones – Desarrollar un proceso que el Estado pueda reconocer como parte de la gestión ambiental.

Por supuesto, es imposible gestionar el desarrollo sostenible sin tener en cuenta aspectos clave como la importancia del compromiso cívico.

En ese orden de ideas, nuestra normativa nacional protege el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos. En ese propósito, la Ley General del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG) propicia la participación pública, mediante dos técnicas:

1. Las audiencias públicas, establecidas del artículo 182° al 184°.
2. Los periodos de información pública, establecido en el artículo 185° de la LPAG

Ciertamente, las audiencias públicas son procedimientos de carácter presencial que permiten a los ciudadanos expresar sus posturas respecto a un asunto sobre el que recaerá una decisión administrativa. En ese sentido, la LPAG califica a **la audiencia pública como una “formalidad esencial”, ya que la ausencia de ésta convierte en nulo el acto administrativo resultante.**

Por otro lado, el **artículo 46° de la Ley General del Ambiente**. El cual enfatiza la participación ciudadana en el marco del proceso de políticas públicas en el marco de la gestión ambiental. Ciertamente, la participación ciudadana se reviste de manera imperativa,

ya que posibilita a los y las ciudadanas a participar en los asuntos públicos, sobre actividades económicas que afecten el medio ambiente (proyectos de inversión).

Dadas las condiciones que anteceden, podemos afirmar que un adecuado ejercicio de participación implica, procurar que todas las personas, ya sean naturales o jurídicas, puedan emitir sus posiciones y/o opiniones, observaciones y recomendaciones en los procesos de desarrollo de la gestión ambiental, que inciden sobre estos. En relación con este tema, es conveniente recordar que:

Este es el techo legal y general de este derecho. Debe considerarse que la participación ciudadana en materia ambiental es un proceso mediante el cual el ciudadano se integra solo o en conjunto en la toma de decisiones, supervisión, control y ejecución de la gestión ambiental. (Carhuatocto, 2009, pág. 36)

Ahora bien, tal como lo señalamos es necesario que en el ejercicio de la participación se respeten derechos como la información, libertad reunión, entre otros derechos civiles y políticos:

- (i) Proporcionar información suficiente, oportuna y adecuada para que el público, y especialmente aquellos que puedan verse afectados por la acción o decisión, puedan formarse una opinión informada;
- (ii) Retirar reclamos y demandas de forma que impida, limite o dificulte la participación de personas naturales o jurídicas en la solución de los problemas ambientales;
- (iii) Llevar registros de los procesos de participación ciudadana y sus resultados, así como de las solicitudes y respuestas recibidas; y
- (iv) Desarrollar programas de sensibilización, educación y capacitación pública sobre los alcances y beneficios de la participación ciudadana de acuerdo con su presupuesto. (Artículo 50 de la Ley N° 28611)

3.1. INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y SUS DEFICIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN

A comienzos de la década de 1990, el derecho a participación ciudadana en la gestión ambiental era ausente, ciertamente el crecimiento de los proyectos de inversión ocurría sin procurar la protección de un medio ambiente sano y equilibrado. Consecuentemente, surgieron diversos conflictos socioambientales, los cuales se incrementaron debido al modelo económico competitivo y poco responsable con el derecho al medio ambiente.

En esta coyuntura adversa para el sector ambiental, el Estado peruano examinó la posibilidad de implementar un enfoque socioambiental en la realización de proyectos de inversión. Es así que, en los años 90 se promulgó el Decreto Legislativo N° 613, “Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales”. El mismo que implantó dos prerrequisitos para la realización de los proyectos de inversión:

1. La obligatoriedad de un “Estudio de Impacto Ambiental” (en adelante EIA) para realizar proyectos u obras públicas que puedan tener un impacto negativo en el medio ambiente.
2. **El derecho de todos los ciudadanos de participar en la definición de la política pública en materia ambiental y recursos naturales.**

A pesar de los avances en la gestión ambiental, la disconformidad socioecológica se intensificó y creció exponencialmente como resultado de los limitados recursos de participación ciudadana en la gestión ambiental. En consecuencia, el Estado peruano aprobó la Ley del Impacto Ambiental (en adelante SEIA), con la finalidad de establecer procesos uniformes que comprendiesen las exigencias, etapas y seguimientos de los EIA y reforzar las dinámicas que garanticen la participación ciudadana en el transcurso de evaluación ambiental.

Posteriormente, la institucionalidad ambiental se consolidó en el año 2008, con el establecimiento del Ministerio del Ambiente (en adelante MINAM), mediante el Decreto

Legislativo N° 1013, el mismo que creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, con la finalidad de fortalecer la gestión ambiental, a través de mecanismo de participación ciudadana.

En ese propósito, el Estado peruano declaró la obligatoriedad del cumplimiento del derecho a la participación ciudadana como condición para la ejecución de los proyectos de inversión. En efecto, en la actualidad el derecho a la participación se ha fortificado como un mecanismo de gestión ambiental de carácter preventivo. Pues, el consentimiento otorgado por la población, a través de la participación otorga legitimidad y amplio apoyo social al desarrollo de los proyectos de inversión, eludir los escenarios de conflictividad social.

Sin embargo, pese a los avances en la normativa peruana, respecto a la participación ciudadana en la gestión ambiental, **aún existe ausencia de regulación y estrategia estatal en la atención de los y las ciudadanas afectadas por los proyectos de inversión que,** generan un impacto negativo al medio ambiente. En efecto, esta situación complica la materialización efectiva del derecho a la participación, el cual no solo debe estar presente en la definición de una política pública, sino también en la implementación y revisión de la misma, con la objetivo de salvaguardar el cumplimiento de la política ambiental.

Aunado a ello, en el año 2014 el Estado peruano retrocedió en términos de gestión ambiental, debido a la promulgación de la **Ley N° 30230**, el cual flexibilizó los estándares ambientales ya logrados, debilitando la institucionalidad ambiental, respecto a temas como la potestad sancionadora del OEFA (artículo 19° de la Ley N° 30230), así como, la consulta previa, libre e informada.

Por lo mencionado, concluimos que en el Perú no se ha garantizado una implementación adecuada de los mecanismos de participación ciudadana, pues las medidas gubernamentales no procuran garantizar los principios de prevención y contaminador- pagador, promoviendo la impunidad de las conductas en el desempeño ambiental.

3.2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA NORMATIVA PERUANA SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL

Dadas las condiciones que anteceden, es necesario desarrollar el marco jurídico vigente respecto a la participación ciudadana, en los asuntos públicos en los que se tomarán decisiones, relativas a la gestión ambiental y sus componentes.

En ese propósito, **los numerales 2. 17° y 2. 22° del artículo 2° de la Constitución Política del Perú** establece que todos los ciudadanos, sean o no personas naturales, tienen derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural del país.

Asimismo, todo residente tiene derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado para la vida y el desarrollo. Además, el artículo 31° de la Constitución establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en asuntos públicos.

Tal como se ha visto, el Estado tiene que procurar mediante sus políticas públicas efectivizar tanto la participación ciudadana, así como un medio ambiente sano, para el desarrollo integral de sus ciudadanos y ciudadanas. En ese sentido, la **Ley General del Ambiente** sostiene que: **“toda persona tiene derecho a participar en los procesos de toma de decisiones relativas al ambiente y sus componentes”**. En ese propósito, los gobernantes tienen la obligación de establecer instrumentos de participación en la gestión ambiental, procurando la inclusión de los pueblos históricamente vulnerados, tales como los pueblos indígenas y minorías étnicas, promoviendo la inclusión deliberativa (Ley N° 28611, art 48.1)

Es evidente que, la **Constitución ha reconocido al ambiente como un bien jurídico de interés colectivo.**

Como se aprecia, la reconoce el medio ambiente como un valor legítimo de interés colectivo y define el disfrute de un medio ambiente adecuado como derecho de toda comunidad. Así, no sólo las autoridades son responsables del ejercicio de este derecho, sino también todos los miembros de la comunidad que, como expresa la Ley General del Ambiente, tienen el “deber” de proteger el medio ambiente.

En este sentido, **la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos no es sólo una práctica deseable de la conducta política, sino también un principio fundamental del Estado peruano** y el fin principal de sus actividades, lo que implica el deber de las autoridades de fomentarla y promoverla, en diversos campos de la vida y alienta a los ciudadanos a participar en la decisión del destino común.

3.3. MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ

Como se dijo, el Estado peruano tiene el deber de buscar medios que faciliten y favorezcan la participación efectiva de los ciudadanos en la protección del medio ambiente. Para tal efecto, el artículo 13 de la Ley N° 28611 establece que la participación de los ciudadanos puede darse de las siguientes formas:

- Inspección, control y seguimiento visual del proceso de contaminación⁶.

En ese orden de ideas, el artículo 35° del Reglamento sobre “**Transparencia y Acceso a la información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana**”, en la gestión ambiental, aprobado en el Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, establece que la participación en la gestión ambiental se lleva a cabo, a través de los siguientes actos.

1. Comité de Seguimiento Ciudadano, debidamente registrando ante las autoridades.
2. Monitorear los indicadores de cumplimiento de la normativa.
3. Informar sobre violaciones a las leyes y regulaciones ambientales o amenazas de las mismas.
4. Las administración participa en las demás actividades administrativas que determine, incluidas las observaciones a los documentos o instrumentos⁷.

Ahora bien, con el afán de procurar la participación en la gestión ambiental (fiscalización), el OEFA desarrollo los siguientes mecanismos:

1. Red Universitaria de Capacitación y Educación en Fiscalización Ambiental (RUCEFA);

⁶ Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, artículo 134°.

⁷ Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM.

2. Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales- SINADA;
3. Monitoreo ambiental Participativo;
4. Participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas jurídicas.

3.3.1. RED UNIVERSITARIA DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN EN FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (RUCEFA)

Con la finalidad de procurar la participación ciudadana, como mecanismo para mejorar la protección ambiental, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante OEFA).

Este mecanismo tiene como objetivo capacitar a los estudiantes universitarios para que contribuyan a la difusión de las normas que rigen el control ambiental y los mandatos del OEFA, con énfasis en las normas que rigen el acceso a la información de la denuncia ambiental nacional.

Prueba de ello, es el artículo 4º de la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2013-OEFA/CD, el cual sostiene que:

“Artículo 4º.- Público Objetivo de la RUCFEA

4.1. Los universitarios asociados a RUCFEA practican principalmente con estudiantes, comunidades campesinas o indígenas, pueblos indígenas, miembros organizaciones sociales locales y otros grupos poblacionales que viven en zonas con alta conflictividad socio – ecológica o altos niveles de pobreza (...)” (art. 4, 2013).

Tal como se puede observar, la finalidad de este instrumento es **dotar a la ciudadanía de conocimiento, respecto a la fiscalización ambiental** y sobre los procesos de inspección ambiental, con el propósito de procurar una participación ciudadana informada. Por otro lado, evidenciamos que este mecanismo busca consolidar la inspección ciudadana para evitar y denunciar conductas contrarias a la normativa ambiental. Ciertamente, este mecanismo permite de manera más amplia proteger el principio democrático del Estado peruano.

3.3.2. SERVICIO DE INFORMACIÓN NACIONAL DE DENUNCIAS AMBIENTALES (SINADA)

El OEFA creó el Servicio Nacional de Información de Denuncias Ambientales (en adelante SINADA) para garantizar la transparencia, el acceso a la información pública ambiental y lo dispuesto en el artículo 38° del Reglamento de Participación y Consulta Ciudadana en Materia Ambiental. Este mecanismo permite a todos los ciudadanos denunciar posibles efectos negativos sobre el medio ambiente. De esta forma, el objetivo es asegurar la participación de los ciudadanos en la protección del medio ambiente y fortalecer la cultura de la responsabilidad social en relación con el medio ambiente.

3.3.3. MONITOREO AMBIENTAL PARTICIPATIVO

Los monitoreos ambientales participativos constituyen un instrumento que permite que la ciudadanía participe, de manera activa, en las labores de monitoreo en temas ambientales establece que:

“La finalidad de la supervisión y seguimiento ambiental es producir información que oriente la implementación de medidas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental y la normatividad ambiental”. (Resaltado Nuestro)

Para ello, el OEFA prevé el monitoreo ambiental participativo, tomando criterios que tengan en cuenta la sostenibilidad ambiental, los conflictos socioambientales y otros criterios similares. Para el monitoreo, el OEFA ha desarrollado un programa de monitoreo ambiental participativo⁸.

3.3.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS

De acuerdo con la Convención de Aarhus, los Estados deben promover la participación pública efectiva en una etapa apropiada y mientras aún existen oportunidades cuando las

⁸ Promoción de la Participación Ciudadana en la Fiscalización Ambiental, Milagros Granados Mandujano.

autoridades preparan reglamentos u otras normas legalmente vinculantes de aplicación general que puedan tener un impacto significativo. del medio ambiente⁹.

En ese propósito, los Estados tienen la obligación de implementar las siguientes disposiciones:

- Asignar tiempo suficiente para una participación efectiva;
- Publicar los proyectos de reglamentos o ponerlos a disposición del público de otro modo.

Es así que, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental aprobó lineamientos con la finalidad de publicar propuestas normativas, es por ello que, antes de promulgar una norma en materia ambiental, el OEFA realiza una pre publicación, a fin de recibir comentarios y absolver cuestionamientos sobre los mismos. Una vez absuelta los comentarios y consultas es que recién el OEFA emite la norma, ya sea modificada o no, pero teniendo como pilar las propuestas realizadas por los ciudadanos y empresas destinatarias de la fiscalización ambiental.

⁹ Convenio de Aarhus: Convenio sobre el acceso a la información del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, 25 de junio de 1998.

IV. GUÍA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

La realización de este capítulo tiene como punto de partida el procurar implementar instrumentos de participación ciudadana en la gestión ambiental, con el afán de complementar la consolidación de la gobernanza pública del Perú. Es necesario partir, por los principios de un gobierno abierto, lo más importante no solo es incluir a los ciudadanos en las políticas públicas de manera general, sino que esto se haga realidad en diversos instrumentos, por ejemplo, en la implementación de la evaluación de la calidad regulatoria.

Ahora bien, la rendición de cuentas es fundamental en un proceso de participación ciudadana, en ese sentido, el Estado peruano y su administración pública debe rendir cuentas respecto al resultado de estas decisiones regulatorias. Ciertamente, tal como lo señalamos la democracia deliberativa se basa en la decisión del pueblo, es por ello que, estos mecanismos tienen la finalidad de empoderar a la sociedad civil, en términos de solicitar a la administración pública una gestión transparente, que los procesos de toma de decisiones sean auténticas.

A saber, tener esta actuación de gobierno abierto permite consolidar la legitimidad de las instituciones públicas y por consiguiente del Estado, fortaleciendo la democracia deliberativa. Asimismo, estas acciones gubernamentales permiten recuperar la confianza ciudadana respecto a sus autoridades.

4.1. GOBIERNO ABIERTO EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

El concepto de “Gobierno Abierto” es un concepto amplio, con diferentes definiciones, pero con enfoques comunes. Para efectos del presente trabajo, utilizaremos la definición establecida por la OCDE: “(...) El gobierno abierto se basa en los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación ciudadana”. Solo cuando estos cuatro principios interactúan, es que podemos afirmar la existencia de un gobierno abierto, en nuestra visión el gobierno abierto representa un nuevo paradigma sobre el funcionamiento del Estado. Lo que significa que, desde un enfoque de gobierno abierto se puede decir que los ciudadanos ya no son considerados como partes interesadas pasivas, sino actores activos y empoderados que participan plenamente en los asuntos públicos de sus Estados.

El objetivo principal de las iniciativas de gobierno abierto es procurar la democracia, e incrementar el crecimiento inclusivo, a través de las mejoras en las interacciones entre el gobierno y la sociedad civil. Ahora bien, después del año 2019 se diagnosticó en el Perú la necesidad, por parte de los funcionarios públicos y la sociedad peruana, de implementar instrumentos concretos para incentivar la participación ciudadana.

Ahora bien, para referirse en específico a la gestión ambiental, es necesario partir describiendo el escenario del mismo en nuestro país. Empecemos, según la OCDE y CEPAL la fortaleza del avance en la gestión ambiental en nuestro país se debe a la amplia participación de sectores, y de distintos actores de la sociedad. En efecto, esto ha sido un motor muy significativo para lograr los cambios en la política pública con participación, en realidad. El proceso es tan o más importante que el resultado, en el Perú ha existido el involucramiento de la sociedad civil, representantes de los pueblos indígenas y el sector empresarial en el desarrollo de la gestión ambiental, y en la toma de decisiones sobre la materia en cuestión. La integración equilibrada entre la dimensión económica, social y ambiental es fundamental, no solamente para el desarrollo y el crecimiento económico, sino para garantizar un futuro ambientalmente sostenible y que también lo sea desde el punto de vista social, para las generaciones presentes y futuras.

Dadas las condiciones, podemos afirmar que el Perú ha dado pasos significativos en materia institucional y legal, como es el caso de la creación del Ministerio del Ambiente, la agencia de fiscalización ambiental y de evaluación de impacto ambiental por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, existen aún muchas brechas en gestión ambiental que mejorar. En ese sentido, es necesario visualizar la existencia de objetivos para tener una gestión ambiental participativa. Partamos, las políticas públicas de participación ciudadana en materia ambiental tienen que contribuir una gestión ambiental, por parte del Ministerio del Ambiente y su Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), transparente, con integridad, rendición de cuentas y de participación auténtica e inclusiva.

4.2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ

Si bien es cierto que, el Estado peruano ha logrado avances notables en el marco del fortalecimiento de la gestión ambiental; sin embargo, en los últimos años se han promulgado políticas públicas que demuestran un intento de debilitar el sector ambiental en nuestro país, reduciendo las exigencias ambientales, limitando la participación ciudadana en los proyectos de inversión, debilitando la potestad sancionadora del OEFA, reduciendo los plazos para la evaluación de los estudios de impacto ambiental, entre otras medidas.

Ahora bien, el Estado peruano pierde su legitimidad si o se respeta suficientemente la protección de un ambiente sano y equilibrado y si no se implementa efectivamente la política nacional de gestión ambiental. Eso sí, en este momento hay una sensación de abandono y pasividad en el tema ambiental en el país, como lo señala la Defensoría del Pueblo, que expresa:

“(…) En total se identificaron 205 conflictos socioambientales, de los cuales 151 estaban activos o el 73.7% (...) 92 conflictos estaban en proceso de diálogo, 144 casos de violencia y se resgistraron 160 acciones.” (Defensoría del Pueblo 2016)

A saber, los conflictos socioambientales es un proceso complejo e el que diferentes partes de la sociedad, estados y/o entidades privadas perciben sus propias posiciones, intereses, meyas, valores, creencias o necesidades como conflictivas, creando situaciones que muchas veces conducen a la violencia. Esta situación adversa ocurre, porque en la implementación de la política gubernamental no se tomaron en cuenta los resultados dados en el marco de la participación ciudadana o debido al incumplimiento de los acuerdos. En efecto, la Defensoría del Pueblo ha evidenciado que:

“(…) En diferentes regiones del Perú no seguir las reglas puede causar malestar y frustración en la mente de las personas. Mezclado con sarcasmo e impotencia. No es difícil imaginar cómo estos sentimientos podrían alimentar nuevas protestas. Las experiencias de desprecio moral no se olvidan, están en la memoria de las personas, esperando la oportunidad de hacerlas aparecer. (Defensoría del Pueblo; 2022)

Efectivamente, las disputas sociales se originan por cuestionamientos explícitos o implícitos sobre el funcionamiento del Estado, el litigio se basa en críticas a las decisiones del Estado, en este caso la ineficiencia en la gestión ambiental.

Frente a este contexto adverso, el Estado peruano tiene la obligación de desarrollar capacidades de prevención de conflictos y promoción de la participación ciudadana, a través del diálogo. No obstante, somos conscientes que los recursos económicos son limitados; sin embargo, si no se introducen cambios duraderos que permitan que las relaciones entre la sociedad, el Estado y los agentes privados seguirá existiendo conflictividad social. Esta situación no es sólo cuestión de un foro de diálogo, sino de mantener la política pública, el consenso en todos los niveles de poder y la institucionalidad democrática.

En ese propósito, en cuanto a la gestión ambiental propondremos un mecanismo de zonificación poblacional para fortalecer la gestión. Recuerde que las decisiones tomadas, las políticas discutidas públicamente y los compromisos adquiridos contribuyen a la credibilidad de las instituciones democráticas.

De hecho, se pretende activar los instrumentos de control de la gestión ambiental y la vigilancia poblacional, que se consideran los últimos baluartes en la protección de los derechos y la democracia, en una situación de grave desprestigio de la institucionalidad.

4.2.1. CAUSAS DE LA DEFICIENTE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ

Tal como hemos venido analizando, en el Perú se vive una reducida participación ciudadana en la gestión ambiental, ya sea en la producción de la normativa ambiental o, en decisiones sobre las actividades económicas que generan un impacto negativo al medio ambiente. Ciertamente, esta situación se presenta como consecuencia de tres factores:

- La ausencia de procedimientos claros y específicos de la participación ciudadana, en materia ambiental;
- La débil promoción de los procesos de participación; y

- La falta de conocimiento de los ciudadanos sobre las oportunidades para participar.

En efecto, el lenguaje técnico excesivo en los documentos de gestión ambiental y el poco alcance informativo, dificulta significativamente la comprensión de los ciudadanos respecto al proceso ambiental; y en consecuencia, al proceso de participación ciudadana. Es por ello que, en este capítulo desarrollaremos las causas de la deficiente participación ciudadana en la gestión ambiental.

4.2.1.1. AUSENCIA DE PROCEDIMIENTOS CLAROS Y ESPECÍFICOS

En la actualidad, la data propuesta por la Defensoría del Pueblo evidencia que, los procesos de **participación ciudadana están revestidos de burocracia y tecnicismo en el Perú**, lo que dificulta a los ciudadanos en la comprensión de los procesos de participación, en materia ambiental. En efecto, la información disponible suele ser típicamente compleja, lo que desmotiva a los ciudadanos a participar en la toma de decisiones. Este escenario se agrava debido a la ausencia de mecanismos claros, respecto a la participación ciudadana, lo que reduce la calidad de estos procesos de diálogo.

Efectivamente, hay procesos que no están claramente definidos o indicados a los posibles participantes, por lo que la promoción de procesos participativos en la gestión ambiental es débil. Frente a este contexto adverso, es fundamental que el Estado peruano implemente mecanismos que promuevan la participación y la flexibilidad operativa claramente definidas en la normativa.

Si bien en los procedimientos pueden pretender facilitarse la participación, finalmente son los mecanismos que traza con mayor claridad la ruta operativa. En ese propósito, **los procedimientos y mecanismos deben procurar que sean adecuados culturalmente para la comprensión de los actores que sean parte de esto.**

4.2.1.2. DÉBIL PROMOCIÓN DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN

La Defensoría del Pueblo ha demostrado que la gran discrecionalidad de las instituciones para aumentar o no la participación ciudadana muchas veces socava la continuidad de su promoción. En este sentido, el papel de las instituciones es fundamental para asegurar la plena participación de todos los niveles de gobierno en el proceso.

Ahora bien, para superar esta débil promoción participativa es necesario crear instrumentos normativos, con la finalidad de limitar la discrecionalidad de las autoridades.

Ahora bien, otro factor que dificulta la promoción es el poco alcance de los medios de comunicación utilizados por los organismos ambientales. Ciertamente, hoy en día la mejor forma de dar publicidad a los proyectos de participación ciudadana, en la gestión ambiental, es a través de un portal digital exclusivo de los organismos del sector ambiente. Si bien es cierto que, en nuestro país aun existe la brecha digital; sin embargo, después del COVID -19, el Estado peruano reconoció el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al internet, en ese sentido, ya existen políticas públicas con la finalidad de garantizar progresivamente el acceso a internet.

4.2.1.3. FALTA DE CONOCIMIENTO SOBRE LAS OPORTUNIDADES PARA PARTICIPAR

Dadas las condiciones que anteceden, evidenciamos que la mala difusión de los procesos de participación ciudadana, por parte de los organismos del sector ambiental, conlleva al desconocimiento de los ciudadanos por participar en la toma de decisiones. Asimismo, el débil liderazgo institucional del sector ambiental genera un desinterés de los ciudadanos a poder participar en la toma de decisiones, sobre medidas gubernamentales, en este caso, en materia ambiental.

Luego de identificar las causas que generan la no participación ciudadana, en materia ambiental, en el siguiente capítulo propondremos un mecanismo de solución al problema público.

V. PORTAL EXCLUSIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

Plantaremos un aporte desde la perspectiva práctica. En la actualidad, el internet es un instrumento fundamental para tener alcance informativo con cierta parte de la ciudadanía, en ese sentido, es necesario que el OEFA ponga en marcha un proyecto de participación ciudadana mediante una plataforma virtual, esto con el afán de:

- Recoger las preocupaciones de la ciudadanía de manera directa, a través de un portal web.
- Publicar propuestas normativas, con el afán de informar y recibir comentarios, consultas y/o propuestas de los ciudadanos (**legislación colaborativa**).
- Y capacitar a la población, entidades de fiscalización ambiental y los gobierno municipales, provinciales y distritales sobre temas de gestión ambiental

Entonces, es necesario implementar una plataforma digital que procure integrar la participación en la toma de decisiones, y mejorar la interacción entre los ciudadanos y este Organismo en específico. Teniendo en cuenta que, **para garantizar una participación auténtica es fundamental concretar el derecho a la información**, ya que es la única manera de que el ciudadano esté enterado de la situación real, y a partir de ello tomar una decisión consciente.

Asimismo, este mecanismo es una acción concreta para fomentar la transparencia e integrar la participación pública y la colaboración ciudadana en los asuntos de gestión ambiental. Si bien es cierto que, en la actualidad existe la *“Plataforma Digital única del Estado Peruano”*, para la orientación ciudadana; sin embargo, este portal no brinda información exclusiva y de relevancia sobre procesos de gestión ambiental, tales como: los procesos de desastres ecológicos (caso REPSOL, Cuninino, entre otros); programas de capacitación en la fiscalización ambiental (Cursos de Extensión Universitaria, Academia de Fiscalización, entre otros); y no es un portal digital donde los ciudadanos de manera directa puedan expresar sus preocupaciones y necesidades con el OEFA.

En consecuencia, en la actualidad no se tiene un portal digital exclusivo del OEFA que:

- Procure transparentar su agenda pública y acciones institucionales con la población;

- Procure informar sobre procesos de desastres ecológicos cometidos por ciertas empresas del sector extractivo, energético, entre otros. Invisibilizando la situación real en el marco de la gestión ambiental;
- Procure ejercer la participación ciudadana de manera directa, mediante las sugerencias, consultas y/o comentarios de los ciudadanos;
- Procure recibir informar sobre el presupuesto participativo en proyectos de gestión ambiental;
- Procure informar sobre programas de desarrollo de capacitación ambiental, tales como los Cursos de Extensión Universitaria, Academia de Fiscalización, entre otros

Dadas las condiciones que anteceden, consideramos necesario implementar un portal de gobierno abierto por parte del OEFA, con el afán de consolidar la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas por parte del Organismos de Evaluación y Fiscalización ambiental.

Ahora bien, queremos enfatizar que si bien en **el Perú aún existe una brecha digital y la falta de conocimiento sobre el uso de herramientas digitales**; sin embargo, esto no es razón suficiente para dejar de implementar mecanismos virtuales de apertura a la participación. Si no más bien, consideramos que es necesario gestionar políticas públicas, de manera paralela, que capaciten a los ciudadanos en el uso de las herramientas digitales.

5.1. ANÁLISIS DEL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA: PORTAL EXCLUSIVO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

En este acápite analizaremos los agentes que se encuentran involucrados en elimplementación de esta política pública, en gestión ambiental. En ese propósito, describiremos los intereses y percepciones de estos ciudadanos, en relación a la participación ciudadana en materia ambiental. Finalmente, analizaremos la factividad, deseabilidad y viabilidad del “Portal Exclusivo de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental”.

5.1.1. ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD

Si bien es cierto que, la pademia del COVID-19 evidenció un escenario desfavorable, respecto al acceso a internet y tecnologías de información. En la actualidad, el Estado peruano ha implementado mecanismo, con la finalidad de reducir las brechas digitales, tales como los programas sociales “Todos Conectados”; “Cultiva Talento Digital”, los cuales buscan beneficiar a más peruano brindando acceso a internet de manera progresiva, priorizando en localidades rurales y las regiones más pobres, tales como: Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Lambayeque, Cusco y Lima.

Aunado a ello, el Ministerio del Ambiente a través de la Oficina de Tecnología de la Información, cuenta con personal especialista altamente capacitado, cuya experiencia favorecerá al desarrollo del sistema que permita la viabilidad técnica de la implementación de la propuesta.

5.1.2. ANÁLISIS DE VIABILIDAD

En la actualidad, el sector ambiental cuenta con un presupuesto aprobado para el desarrollo de los sistemas digitales. En ese sentido, es viable económicamente la implementación del “Portal Exclusivo de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental”. Asimismo, tal como lo señalamos en la factibilidad, en el Ministerio del Ambiente así como otras entidades de Poder Legislativo, cuentan con especialistas altamente capacitados, cuya experiencia favorecerá al desarrollo del portal digital. En consecuencia, esta propuesta planteada se considera viable.

CONCLUSIONES

- En la actualidad, en el Perú se evidencia una reducida participación ciudadana en la gestión ambiental, ya sea en la producción de normativa ambiental y/o decisiones, respecto a las actividades económicas que generan un impacto negativo al medio ambiente. Ciertamente, este contexto adverso para la participación se presenta como consecuencia de tres factores: (i) la ausencia de procedimientos claros y específicos de la participación ciudadana; (ii) en la gestión ambiental, la débil promoción de los procesos de participación; y (iii) la falta de conocimiento de los ciudadanos sobre las oportunidades para participar.

Aunado a ello, el lenguaje técnico excesivo en los documentos de gestión ambiental y el poco alcance informativo, dificulta significativamente la comprensión de los ciudadanos respecto al proceso de participación, en materia ambiental. En consecuencia, se genera un desincentivo y desinterés de los ciudadanos a poder participar en la toma de decisiones gubernamentales.

- En el Perú no se ha garantizado una implementación adecuada del mecanismo de participación ciudadana, en la gestión ambiental. Efectivamente, la alta tasa de conflictividad socioambiental, sugiere la urgente necesidad de adoptar instrumentos necesarios, con la finalidad de cautelar los derechos de participación en los asuntos públicos. En ese propósito, el sector ambiente tiene la responsabilidad de implementar un sistema que permita la interacción gobierno- ciudadano, con fácil acceso a la información y demás normas necesaria incentivar una participación ciudadana de calidad.
- Ante esta situación, surge la pregunta ¿cómo podemos optimizar la participación ciudadana en la gestión ambiental? Para atender este desafío, ejecutamos la caracterización de cada uno de los actores involucrados; y el mapeo del status quo de la participación ciudadana en la gestión ambiental. Con los hallazgos y recomendaciones realizadas por la OCDE y CEPAL, se planteó el diseño e implementación de un Portal Exclusivo de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental en el Perú.

- El Portal Exclusivo de Participación Ciudadana en la Gestión ambiental, es una herramienta, con el objetivo que los y las ciudadanas puedan acceder a información de proyectos, normas o actividades que involucren la gestión ambiental de manera simple y entendible.

Asimismo, el Portal busca recoger preocupaciones de la ciudadanía de manera directa, mediante comentarios y/o sugerencias, en el Portal web. Además, los organismos del sector ambiental podrán emitir respuestas de manera inmediata, con la finalidad de facilitar la comunicación ciudadano-Estado.

- Ahora bien, respecto a nuestro análisis del ciclo de la política pública, sobre el Portal Exclusivo de Participación Ciudadana en la gestión ambiental. Evidenciamos lo siguiente, si bien es cierto que, en el Perú existe un escenario desfavorable, respecto al acceso a internet y tecnologías de información. En la actualidad, el Estado peruano ha implementado mecanismo, con la finalidad de reducir las brechas digitales, tales como los programas sociales “Todos Conectados”; “Cultiva Talento Digital”, los cuales buscan beneficiar a más peruano brindado acceso a internet de manera progresiva. Asimismo, el Ministerio del Ambiente y sus organismos ya cuentan con personal especialista altamente capacitado, cuya experiencia favorecerá al desarrollo del sistema del Portal Exclusivo, en ese sentido, la propuesta brindada por la presente investigación cumple con los requisitos de factibilidad y viabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

1994 Democracia Participativa – Alcance /Participación Ciudadana. Colombia.

REMY, María Isabel

2005 Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Instituto de Estudios Peruano.

<https://www.jstor.org/stable/j.ctt9qdw4j>

PALIZA , Gabriela

2017 Los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental. Foro Jurídico. Lima, N° 16.

[file:///Users/user/Downloads/19864-Texto%20del%20art%C3%ADculo-78978-1-10-20180419%20\(2\).pdf](file:///Users/user/Downloads/19864-Texto%20del%20art%C3%ADculo-78978-1-10-20180419%20(2).pdf)

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2016 La fiscalización ambiental en el Perú: Fortaleciendo los cimientos del derecho a un ambiente sano. Lima.

GRANADOS, Milagros

2015 Promoción de la participación ciudadana en la fiscalización ambiental. Repositorio Académico Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Revista de Economía y Derecho Lima, Perú

<https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/550390/320-1219-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

REMY, M.

2005 Múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

CENTRO LATINOAMERICANO DE LA ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO

2006 Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Aprobado por la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Montevideo, Uruguay, 22, 23 de junio de 2006.

<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

2010. Participación ciudadana y buen gobierno. Primera edición. Lima, Perú.

<https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/participacion-ciudadana-y-buen-gobierno.pdf>

VILLARREAL, María Teresa

2009 Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Décimo Certamen de Ensayo Político, México.

https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf

VALDIVIEZO DEL CARPIO, Mitchell

2013 La participación Ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla. Lima, Perú.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges_1736.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)

CASTELLANOS, Jorge

2020 participación Ciudadana y Buen Gobierno Democrático, Posibilidades y Límites en la era digital. Madrid, España.

<https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788491237983.pdf>

CASTRO, Alberto

2014 Buen Gobierno y Derechos Humanos, Nuevas perspectivas en el Derecho Público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.

