

Evaluación ex-post de la aplicación de los Lineamientos para la formulación, aprobación y evaluación del Planefa

Período 2014-2018





Organismo
de Evaluación
y Fiscalización
Ambiental

**SERIE GOBERNANZA REGULATORIA EN
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. N° 1**

**Evaluación ex - post de la aplicación de los
lineamientos para la formulación, aprobación y
evaluación del Planefa.**

Período 2014-2018

Datos de catalogación bibliográfica

OEFA
Evaluación ex - post de la aplicación de los lineamientos para la
formulación, aprobación y evaluación del Planefa. Período 2014-2018
(Serie Gobernanza Regulatoria en Fiscalización Ambiental, N° 1)

Lima: OEFA, 2019
Área: Medio Ambiente

Formato digital. Páginas: 71

Creative Commons  2019 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
Av. Faustino Sánchez Carrión Nos. 603, 607 y 615 Jesús María, Lima, Perú.
Teléfono: (51-1) 204-9900
Webmaster: webmaster@oefa.gob.pe Sitio web: www.oefa.gob.pe
Síguenos en:



Este estudio fue elaborado por el equipo de la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental del OEFA, integrado por: Oscar Glen Carrillo Verástegui, Lucía Isabel Landa Sotomayor y Tatiana Fiorella Nario Lazo. Correo electrónico: politicasymejoraregulatoria@oefa.gob.pe

Dirección del estudio: Karina Rocío Montes Tapia y Fernando Alonso Lazarte Mariño

Estadística y gráficos: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria del OEFA
Fuente: Aplicativo Planefa
Supervisión editorial: Subdirección de Fortalecimiento de Capacidades en Fiscalización Ambiental. Giovana Hurtado Magán.
Edición: Sara Chávez Urbina
Diseño de caratula: Gisella Jiménez Bustamante
Primera edición, febrero de 2019.

Algunos derechos reservados. Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-Usa no Comercial- 2.5 Perú (CC BY-NC- 4.0). Esta licencia permite reproducir, ajustar, distribuir copias y comunicar públicamente la obra por cualquier medio o formato conocido, siempre y cuando el propósito principal no sea la obtención de una ventaja comercial o compensación monetaria y se reconozca la autoría de la obra. El texto íntegro de la licencia puede ser obtenido en: https://creativecommons.org/licenses/?lang=es_ES



Consejo Directivo

María Tessy Torres Sánchez
César Paul Ortiz Jahn
John Iván Ortiz Sánchez
Willian Fernando León Morales

Presidenta
Miembro del Consejo Directivo
Miembro del Consejo Directivo
Miembro del Consejo Directivo

Gerencia General

Miriam Alegría Zevallos

Gerenta General

ÍNDICE GENERAL

ACRÓNIMOS Y SIGLAS	7
PRÓLOGO	8
INTRODUCCIÓN	9
1. MARCO TEÓRICO	10
1.1. Ciclo de gobernanza regulatoria	10
1.2. La evaluación como parte del ciclo de política regulatoria	12
1.3. Evaluaciones ex - post	12
1.4. Teoría del cambio	13
2. MARCO CONTEXTUAL: PLAN ANUAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	16
2.1. Marco legal	16
2.2. Lineamientos para formular, aprobar y evaluar los Planefa	16
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	20
4. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	26
4.1. Objetivo principal	26
4.2. Objetivos específicos	26
5. METODOLOGÍA	27
5.1. Cadena de resultados del Planefa	27
5.2. Hipótesis de evaluación	29
5.3. Formulación de indicadores	29
6. EVIDENCIA	31
6.1. Encuesta de percepción sobre la formulación y ejecución del Planefa	31
6.2. Entrevistas a profundidad realizadas a las EFA	32
6.3. Información sobre la ejecución presupuestal	32
6.4. Información recibida por el OEFA a través del aplicativo “Planefa”	32
7. FORMULACIÓN DE INDICADORES Y MEDICIÓN	33
7.1. Indicadores de Producto	33
7.2. Indicadores de resultados intermedios	34
7.3. Indicadores de Resultados Finales	43
8. ANÁLISIS	53
9. CONCLUSIONES	55
10. RECOMENDACIONES	56
BIBLIOGRAFÍA	57
ANEXOS	58
Anexo 1: Ficha Técnica: Encuesta para el estudio y mejora del Plan anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa)	58
Anexo 2: Cuestionario de la encuesta para el estudio y mejora del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa)	60
Anexo 3: Información obtenida del Ministerio de Economía y Finanzas	70

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Cantidad de EFA, según nivel de gobierno.....	17
Cuadro 2. Indicadores para la evaluación del Planefa	30
Cuadro 3. EFA que respondieron la encuesta	31
Cuadro 4. EFA entrevistadas	32
Cuadro 5. Porcentaje de EFA que declaran programar sus actividades de fiscalización ambiental en su POI, por nivel de gobierno	35
Cuadro 6. Percepción de la capacidad del equipo técnico de la EFA para realizar las actividades de evaluación ambiental.....	40
Cuadro 7. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA, para realizar las actividades de supervisión.....	41
Cuadro 8. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA, para realizar ..	42
Cuadro 9. Resumen, componte, indicadores y resultados	54

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Elementos de un diagrama de la cadena causal.....	14
Diagrama 2. Diagrama para la evaluación del Planefa.....	28

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Ciclo de gobernanza regulatoria.....	11
Gráfico 2. Flujograma del proceso de presentación del Planefa	19
Gráfico 3. Cumplimiento de presentación de los Planefa ante el OEFA	21
Gráfico 4. EFA que cumplieron con enviar su Planefa para el año 2017, según tipos de EFA	21
Gráfico 5. Percepción de cumplimiento de elaboración de Planefa durante los tres últimos años	22
Gráfico 6. Principales razones que impiden la elaboración de los Planefa*	22
Gráfico 7. Calificación del proceso de elaboración del Planefa	23
Gráfico 8. Principales razones que impiden el cumplimiento de las actividades programadas en el Planefa*	23

Gráfico 9. EFA que cumplieron con enviar su Planefa e informe anual (2017), según tipos de EFA.....	24
Gráfico 10. Actividades de seguimiento a las EFA, enero – junio 2018	33
Gráfico 11. Número de EFA capacitadas en el 2017 y promedio de capacitaciones al mes	34
Gráfico 12. Porcentaje de EFA que elaboraron Planefa, en los últimos 3 años, por nivel de gobierno.....	35
Gráfico 13. Porcentaje de EFA que utilizaron algún criterio para la programación de actividades de fiscalización ambiental, por nivel de gobierno.....	36
Gráfico 14. Criterios considerados por las EFA para priorizar acciones de fiscalización ambiental	36
Gráfico 15. Calificación del proceso de elaboración del Planefa, por tipo de EFA.....	37
Gráfico 16. Dificultades en el proceso de elaboración del Planefa.....	37
Gráfico 17. EFA que contratan a un consultor externo para la elaboración del Planefa	38
Gráfico 18. Tiempo promedio en meses de preparación del Planefa, por nivel de gobierno	39
Gráfico 19. Número promedio de personas designadas para llevar a cabo las labores	39
Gráfico 20. EFA que no cuentan con personal para las labores de fiscalización ambiental	40
Gráfico 21. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA locales para realizar actividades de evaluación ambiental	41
Gráfico 22. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA locales para realizar las actividades de supervisión	42
Gráfico 23. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA locales, para realizar la tramitación del PAS.....	43
Gráfico 24. Nivel de ejecución vs presupuesto destinado a la protección del medio ambiente, por EFA de ámbito local, para el año 2017	45
Gráfico 25. Porcentaje de EFA regionales y locales que participan en los PP 036, 096 y 144 al 2017.....	46
Gráfico 26. Ejecución Presupuestal de EFA por PP en el 2017, por nivel de gobierno (%)	47
Gráfico 27. Diferencias presupuestales entre las EFA que declararon haber elaborado su Planefa, durante el año 2017(*)	48
Gráfico 28. Nivel de participación de las EFA locales en los PP, mediante actividades	49
Gráfico 29. Montos asignados a actividades (PP 036)	50
Gráfico 30. Ejecución de recursos asignados a actividades (PP 036)	50
Gráfico 31. Nivel de ejecución de las actividades programadas	51
Gráfico 32. Cumplimiento en la presentación de informas anuales de ejecución del Planefa 2017	52

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

EFA	Entidades de Fiscalización Ambiental
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
PAS	Procedimiento Administrativo Sancionador
POI	Plan Operativo Institucional
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
Planefa	Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental
PP	Programa Presupuestal
SEFA	Subdirección de Seguimiento a Entidades de Fiscalización Ambiental
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
SMER	Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria

PRÓLOGO

La Serie Gobernanza Regulatoria en Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), es un instrumento para transparentar la motivación de las decisiones institucionales que se vienen implementando en los últimos años.

Estas decisiones se inician con una evaluación integral que nos permite conocer en qué medida el OEFA está brindando valor público a los servicios que ofrece, constituyendo un análisis de información fáctica, sistematizada que incorpora diversas variables de estudio.

Con tal propósito, estamos desarrollando evaluaciones retrospectivas que orienten la gestión institucional en el marco del ciclo de gobernanza regulatoria y políticas públicas, de tal suerte que podamos brindar un mejor servicio público y realizar propuestas de mejora que contribuyan a la eficacia y eficiencia del instrumento de planificación y ejecución de las acciones de fiscalización ambiental.

El primer número de la serie, aborda la evaluación ex post de la aplicación de los lineamientos para la formulación, aprobación y evaluación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental – Planefa, que elaboran anualmente las entidades de fiscalización ambiental (EFA) de ámbito nacional, regional y local.

Para el análisis se usó la información disponible de los Planefa de las EFA durante el período 2014-2018. Asimismo, se aplicó una encuesta de percepción respecto del proceso de elaboración, aprobación e implementación del Planefa a funcionarios de 789 EFA, y, por último, se analizó la información disponible en el Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre los recursos financieros con los que cuentan las EFA para la implementación de sus actividades de fiscalización ambiental.

Es oportuno agradecer la asistencia técnica brindada por la Cooperación Alemana para el Desarrollo (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) – ProAmbiente, y a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), quienes en el año 2017 nos apoyaron en la obtención de importantes insumos para el desarrollo de la presente evaluación ex post, la cual ha concluido con la identificación de oportunidades de mejora a los actuales Lineamientos, que permitan contribuir a optimizar la planificación, ejecución y seguimiento de las actividades de fiscalización ambiental de las EFA.

La presente serie se ha desarrollado por la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, liderada en su oportunidad por Karina Montes Tapia, a quien agradecemos su dedicación profesional, orientación y rigurosidad académica.

Tessy Torres Sánchez
Presidenta
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

INTRODUCCIÓN

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en su calidad de ente rector del Sinefa regula el ejercicio de la fiscalización ambiental y además supervisa el desempeño de las entidades de fiscalización ambiental (en adelante, EFA) a través de acciones de seguimiento y verificación.

Es así que, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2014-OEFA/CD, el 24 de enero del 2014, el OEFA aprobó los “Lineamientos para la Formulación, Aprobación y Evaluación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental” (en adelante, los Lineamientos), con el objetivo de regular el proceso de planificación y seguimiento de las acciones de fiscalización ambiental llevadas a cabo por parte de las EFA, en el ámbito de sus competencias.

Desde la aprobación de los Lineamientos, el OEFA recibe, supervisa y realiza seguimiento a las actividades de fiscalización ambiental planificadas, evidenciándose que de las 1,893 EFA solo el 50% cumplen con presentar su Planefa¹, existiendo brechas no sólo en la presentación, sino además en el cumplimiento de sus actividades programadas², lo cual puede influir en un insuficiente ejercicio de la fiscalización ambiental a nivel nacional.

El documento se divide en diez secciones; inicialmente, se realiza una revisión del marco teórico sobre el cual se realiza la evaluación, resaltando el ciclo de gobernanza regulatoria; luego se revisa el marco contextual de los Lineamientos del Planefa, con una breve descripción de los antecedentes, la base legal y los procedimientos aprobados.

Posteriormente, se desarrolla la descripción del problema, el planteamiento de los objetivos y el análisis de la información, que incluye la evaluación de los resultados de la encuesta de percepción, realizada a los funcionarios de las EFA, sobre la formulación e implementación del Planefa.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones, las cuales tienen como objetivo proponer mejoras a los Lineamientos actualmente vigentes, y con ello fortalecer el ejercicio de la fiscalización ambiental a nivel nacional.

¹ Según el aplicativo informático desarrollado para facilitar el registro de los Planefa aprobados por las EFA, durante el año 2018 sólo el 50% de las EFA cumplieron con presentar su Planefa.

² Según lo declarado por las EFA, en una encuesta realizada, las entidades de ámbito local cumplen con el 55% de las acciones de fiscalización ambiental programadas en su Planefa. Al respecto, es importante considerar que las EFA de ámbito local representan el 98% del total de EFA.

1. MARCO TEÓRICO

1.1. Ciclo de gobernanza regulatoria

A través de la regulación, los Estados emiten reglas con el fin de garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados y resguardar el bienestar social, evitando la ocurrencia de daños que afectan la salud, el bienestar de las personas y el ambiente. Para asegurar que las regulaciones cumplan con sus objetivos iniciales, deben basarse en evidencia y estar enmarcadas en un ciclo permanente que permita su adecuado diseño, evaluación y monitoreo³.

El desarrollo de la política regulatoria orientada a la mejora permanente ha dado origen al concepto de “gobernanza regulatoria”. Una gobernanza regulatoria efectiva maximiza la influencia de la política regulatoria para generar normativa y regulaciones que tengan un impacto positivo en la economía, la sociedad y el medio ambiente. El principal reto que tiene la gobernanza regulatoria para ser efectiva es lograr coordinar las siguientes acciones regulatorias:

- i. Diseño y desarrollo de regulaciones
- ii. Implementación y cumplimiento
- iii. Monitoreo y evaluación

La evaluación cierra el ciclo de gobernanza regulatoria, que genera propuestas de desarrollo de nuevas regulaciones o la modificación de las ya existentes.

La gobernanza regulatoria no solo implica regular adecuadamente, sino también desregular en los casos que sea necesario, así como aspirar a un marco regulatorio de calidad, basado en instituciones sólidas. En ese sentido, una “gobernanza regulatoria” involucra los métodos por los cuales el Estado identifica adecuadamente un problema de política pública, analiza las alternativas de solución (tanto regulatorias como no regulatorias), y en caso se opte por la regulación, se cuente con las herramientas necesarias para el desarrollo de una nueva normativa o la modificación de una ya existente, lo que además implica la implementación de la regulación y la evaluación de los resultados alcanzados.

La gobernanza regulatoria debe asegurar que las reglas sean implementadas y cumplidas, para lo cual se requiere realizar evaluaciones de las normas con el fin de conocer si estas cumplieron con los objetivos originalmente planteados y, de ser el caso, realizar las reformas necesarias.

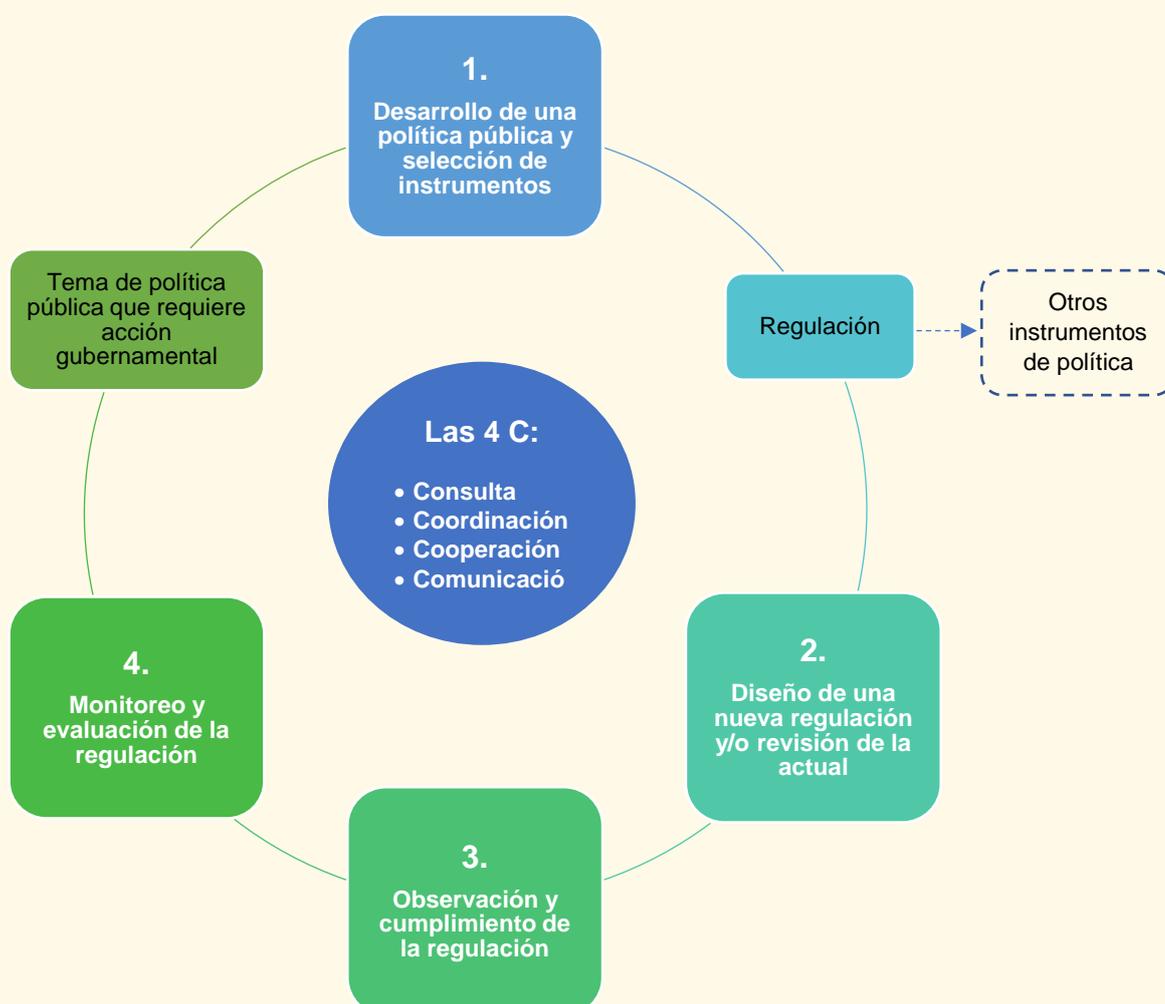
El ciclo de gobernanza constituye un proceso dinámico que involucra la participación de todos los actores involucrados, en el que la comunicación clara acerca de los alcances, los beneficios y los costos asociados es muy importante para llevar a cabo una adecuada intervención pública.

De acuerdo con lo señalado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés), el ciclo de gobernanza regulatoria es un proceso que sigue las siguientes etapas:

- i. Desarrollo de una política pública y selección de instrumentos
- ii. Diseño de una nueva regulación y/o revisión de la actual
- iii. Observación y cumplimiento de la regulación
- iv. Monitoreo y evaluación de la regulación

³ Ver (OECD, 2012)

Gráfico 1. Ciclo de gobernanza regulatoria



Fuente: OECD (2011)

La OECD (2008), señala la importancia que tiene la evaluación y la revisión sistemática de información como instrumento que permite garantizar que la regulación haya alcanzado los objetivos inicialmente planteados de manera eficiente y efectiva.

Para ello, es necesario evaluar los resultados respecto a los estándares de una buena regulación, considerando el punto de vista de los beneficiarios de la regulación y no del regulador. Además, se resalta contemplar alternativas para una regulación de calidad, con las cuales es posible comparar los costos y beneficios derivados de cada una.

Para cumplir con este objetivo, se recomienda integrar evaluaciones ex - ante y evaluaciones ex - post que permitan conocer la eficiencia y efectividad de las políticas, o reorientar la regulación en función de la evidencia.

1.2. La evaluación como parte del ciclo de política regulatoria

La evaluación dentro del ciclo de política regulatoria juega un papel importante, pues permite conocer los resultados e impactos que se han generado a partir de una intervención de política pública.

De acuerdo a la OECD (2010), las evaluaciones describen un conjunto de actividades que generan conocimiento relevante de política sobre la oportunidad, conducta e impacto de intervenciones de política pública, y tienen la siguiente finalidad:

- Conocer la eficiencia y efectividad de las políticas, ex – post, o anticiparlas ex – ante, con la finalidad de perfilar y justificar futuras intervenciones de política pública.
- Ofrecer oportunidades a las partes interesadas para reflexionar sobre el desarrollo de las políticas evaluadas, y generar propuestas de mejora.
- Brindar una base para la rendición de cuentas de los policy makers.

Considerando el momento en el que se realizan, se pueden mencionar dos tipos de evaluaciones. De acuerdo con Gertler et al. (2011) las evaluaciones pueden ser prospectivas (ex – ante) o retrospectivas (ex – post).

Las primeras, se realizan de manera simultánea al diseño de la regulación y permite la definición de los objetivos que se persiguen; además construyen la línea de base y miden los resultados previos a la implementación, y su ejecución genera información relevante para elegir la mejor alternativa; así como para realizar adecuadamente las acciones de monitoreo y seguimiento, luego de su implementación.

Las segundas, tienen como objetivo comprobar el grado de éxito alcanzado por una intervención o política pública, comprobando y midiendo al grado de éxito, en cuanto al logro de sus objetivos.

Asimismo, dentro de las evaluaciones ex – post, según la temporalidad, se pueden distinguir principalmente: las evaluaciones de proceso, las cuales sirven para optimizar los procesos mediante los cuales se lleva a cabo una política pública; las evaluaciones de resultados, que buscan conocer y calcular los resultados alcanzados por la implementación de la política; y las evaluaciones de impacto, que -siendo más rigurosas- buscan estimar los cambios alcanzados y atribuidos a la política implementada.

1.3. Evaluaciones ex - post

Como ya se mencionó, las evaluaciones ex-post tienen como objetivo comprobar el grado de éxito alcanzado por la implementación de una política, mediante el análisis y la cuantificación de los resultados logrados. Estas evaluaciones se ubican al final del ciclo de gobernanza regulatoria, evidenciando la medida en que se alcanzaron los objetivos planteados y el grado de eficiencia y efectividad de su implementación⁴.

⁴ Ver OECD (2015)

La cuantificación comúnmente se realiza a través de indicadores, los cuales, según Bonnefoy & Armijo (2005), pueden ser de resultados o de impactos para evaluar los cambios alcanzados como resultado, intervención o eficiencia, para determinar el uso óptimo de los recursos en la obtención de resultados.

Otros indicadores están referidos a la eficacia de las intervenciones y miden el grado de cumplimiento de los objetivos, la calidad acerca de cuán oportunos y accesibles son los bienes y servicios provistos, y los indicadores de economía que permiten evaluar cuán adecuada es la administración de los recursos.

Es así que, para la ejecución de una evaluación resulta necesario contar con información suficiente que soporte el análisis deseado. Sin embargo, una de las limitaciones de este tipo de evaluaciones es la escasa información que puede enfrentar un evaluador. Gertler et al. (2011), precisa que la mayor parte de las intervenciones públicas no recolectan información de línea de base, a menos que se realice una evaluación al inicio de la intervención.

No obstante, una evaluación posterior resulta clave, pues permite observar y obtener resultados respecto a políticas implementadas y determinar las decisiones a tomar en adelante, asegurando la correcta atención de un problema de política.

1.4. Teoría del cambio

Según Gertler et. al. (2011), toda evaluación empieza con una pregunta de estudio sobre un programa o una política en particular, y qué será el objetivo central de la investigación. En ese sentido, la evaluación permite generar evidencias creíbles para responder a la interrogante formulada.

Es importante establecer las preguntas de evaluación al comienzo de una intervención con la participación de los agentes implicados en el proceso, pues ello permitirá establecer una visión común del objetivo.

Luego de definir las preguntas y delimitar la evaluación, es importante formular una teoría de cambio, la cual es una descripción lógica de cómo la intervención, programa o política conseguirá los resultados deseados.

Una teoría del cambio puede diseñarse de varias maneras: diagramas, modelos teóricos, marcos lógicos, modelos de resultados y cadena de resultados. Todos ellos incluyen un elemento básico para la teoría del cambio: la cadena causal, que debe ser capaz de discernir entre los logros de una intervención y las influencias ajenas a esta.

Existen diversas formas de representar una cadena causal, pero es importante que su diagrama permita mostrar la complejidad implicada en una intervención de política y en la interacción entre sus componentes.

En particular, la teoría de cambio tiene tres propósitos:

- i. COMUNICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN: Explicar en qué consiste la intervención y cómo se espera lograr los objetivos.
- ii. DISEÑO DE INTERVENCIÓN: La teoría de cambio es un proceso dinámico que identifica un problema que se pretende solucionar, y establece diferentes estrategias para llegar a

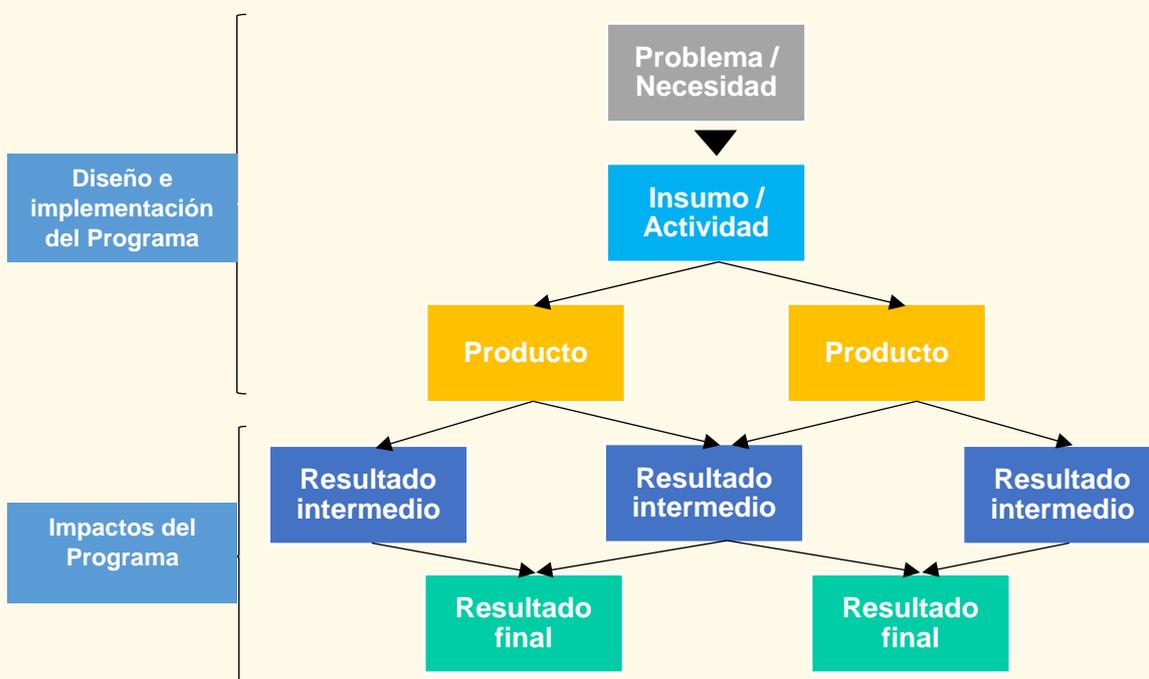
ese objetivo. La teoría de cambio busca generar un consenso sobre los objetivos a largo plazo de la intervención.

- iii. **MONITOREO Y EVALUACIÓN:** La evaluación se realiza a partir de la definición de indicadores para cada etapa de la teoría de cambio.

A su vez, un diagrama define los componentes de la cadena causal, desde los problemas o necesidades existentes, hasta los objetivos de largo plazo:

- i. **Problema o necesidad:** Se identifica el problema que se quiere resolver y si está directamente relacionado con los resultados finales de la intervención.
- ii. **Insumos y actividades:** Son los recursos y acciones que se requieren para generar los productos de la intervención.
- iii. **Productos:** Son los resultados directos de las actividades programadas, están dentro del control del implementador de la intervención.
- iv. **Resultados intermedios:** Cambios que se producen debido a la intervención, y que preceden al logro de objetivos finales.
- v. **Resultados finales:** Son los cambios de más largo plazo que se quieren lograr con la intervención y que están directamente relacionados al problema.

Diagrama 1. Elementos de un diagrama de la cadena causal



Fuente: J-PAL (2017). MOOC Evaluación de Impacto de Programas Sociales

Cabe resaltar que, en la representación de cadena causal, se debe identificar tres partes principales:

- i. Diseño e implementación: Incluye el problema, los insumos y actividades, y los productos. Son aspectos que puede supervisar el organismo ejecutor para medir el desempeño.
- ii. Impactos del programa: Comprende los resultados intermedios y finales, los cuales no están bajo el control directo del organismo ejecutor, por ser consecuencia de la implementación. Están sujetos a evaluaciones de impacto y resultados.
- iii. Suposiciones y riesgos: Hace referencia a las condiciones externas que se deben cumplir para una intervención, y a los efectos negativos no esperados.

Como resultado, la formulación de la teoría del cambio por medio de una cadena causal, permite identificar los insumos y actividades necesarias de realizar para poder generar los productos deseados y que estos permitan, finalmente, alcanzar los resultados esperados, en la implementación o mejora de una intervención o una política pública.

2. MARCO CONTEXTUAL: PLAN ANUAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

2.1. Marco legal

El OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno creado mediante el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. El literal c) de la Segunda Disposición Complementaria Final del mencionado Decreto Legislativo establece como función básica del OEFA la elaboración y aprobación del plan anual de fiscalización ambiental, así como la elaboración del informe de resultados del mismo.

El OEFA es el ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁵ (en adelante, Sinefa), por tanto, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, debe supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental - a cargo de las EFA - se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

Con el objeto de garantizar que las funciones de fiscalización ambiental de responsabilidad de las EFA, se desarrollen considerando los principios de coherencia, transparencia, eficacia, eficiencia, efectividad y mejora continua, mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM se aprobó el Régimen Común de Fiscalización Ambiental (en adelante, Régimen Común), cuyo artículo 6° establece que los Planefa son los instrumentos de planificación a través de los cuales cada EFA programa acciones a su cargo a ser efectuadas durante el año fiscal.

El OEFA, en el marco de la función supervisora de las EFA, verifica el desempeño de las funciones de fiscalización ambiental, por lo que es preciso comprobar si las EFA han cumplido con la elaboración, aprobación ejecución y reporte de sus Planefa anualmente.

2.2. Lineamientos para formular, aprobar y evaluar los Planefa

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2014-OEFA-CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2014, se aprobaron los lineamientos para la formulación, aprobación y evaluación del Planefa, los cuales tienen como finalidad establecer las reglas para formular, aprobar y evaluar dicho instrumento⁶.

De acuerdo a lo establecido en los Lineamientos, el Planefa es un instrumento de planificación a través del cual cada EFA programa las acciones de fiscalización ambiental a su cargo⁷, las mismas que serán ejecutadas durante el año calendario correspondiente. Al respecto, el número de entidades públicas que ejercen funciones de EFA, según nivel de gobierno, son las siguientes:

⁵ Ley N° 29325.

⁶ Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2016-OEFA-CD, publicado el 08 de diciembre de 2016, se aprobaron modificaciones a los artículos 4° y 5° de los referidos lineamientos.

⁷ Resolución N° 004-2014-OEFA/CD

"Artículo 3.- Definiciones

a) Fiscalización Ambiental: Acción de control que realiza una entidad pública dirigida a verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables que tiene a su cargo un administrado, sea una persona natural o jurídica de derecho privado o público..."

Cuadro 1. Cantidad de EFA, según nivel de gobierno

Tipo de EFA	Cantidad
Nacional	14
Regional	25
Provincial	197
Distrital	1,657
Total	1,893

Fuente: Directorio Nacional de Municipalidades Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y OEFA

De manera específica, y según lo señalado en los Lineamientos, se precisa que las unidades con competencias en fiscalización ambiental, así como los órganos de planeamiento y presupuesto, deberán participar en el proceso de formulación del Planefa.

Respecto de las actividades programadas a realizar en el Planefa, se precisa que estas deben estar contenidas en los correspondientes Planes Operativos Institucionales (en adelante, POI) de las EFA, a fin de asegurar los recursos presupuestarios necesarios para el adecuado desarrollo de las funciones de fiscalización ambiental.

El Planefa es aprobado durante los quince (15) días del mes de diciembre del año previo a su ejecución, y contiene como mínimo lo siguiente:

- i. **Introducción:** En esta sección se señala la justificación de la elaboración del Planefa, como herramienta de planificación anual de acciones de fiscalización ambiental de la entidad.
- ii. **Objetivos del Plan:** Se indican los fines del Planefa
- iii. **Marco Legal:** Se detallan las normas que fundamentan la intervención de la EFA (competencias), así como aquellas que utiliza para la ejecución de sus funciones de fiscalización ambiental.
- iv. **Estado Situacional:** Se realiza un diagnóstico de la problemática ambiental identificada en el ámbito de intervención de la entidad, la cual sirve de base para la planificación de las acciones de evaluación y supervisión programadas durante la ejecución del Planefa.
- v. **Estructura Orgánica:** Se identifica a las unidades orgánicas que desarrollan las acciones de fiscalización ambiental a cargo de la EFA.
- vi. **Componentes del Planefa.** En esta sección se detalla la siguiente información:
 - **Plan de implementación de instrumentos legales:** Se consignan los instrumentos legales que debe aprobar la EFA para el adecuado desempeño de sus funciones de fiscalización ambiental.
 - **Universo de administrados:** La EFA deberá señalar el universo de administrados que desarrollan actividades en su jurisdicción.
 - **Plan anual de evaluación ambiental:** La EFA deberá estipular las acciones de evaluación ambiental que desarrollará durante el período comprendido en el Planefa.

- Plan anual de supervisión ambiental: La EFA deberá determinar las acciones de supervisión ambiental que desarrollará durante el período comprendido en el Planefa.
- vii. Documentos adjuntos: Se anexan los siguientes documentos:
- Formato 1: Instrumentos legales para el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental.
 - Formato 2: Universo de administrados.
 - Formato 3: Plan de evaluación ambiental.
 - Formato 4: Plan de supervisión ambiental.

Asimismo, según lo establecido en el artículo 6° Priorización de actividades, de los referidos lineamientos, se precisa que las actividades de fiscalización ambiental programadas a realizar por las EFA deberán ser priorizadas teniendo en cuenta los siguientes criterios, para realizar un análisis de riesgo:

- i. Riesgo de afectación de los componentes ambientales por las actividades desarrolladas en la zona.
- ii. Riesgo de afectación de las poblaciones aledañas por las actividades desarrolladas en la zona.
- iii. Denuncias ambientales recibidas en la EFA respecto de las actividades desarrolladas en la zona.
- iv. Conflictos socioambientales generados por las actividades desarrolladas en la zona.
- v. Otros motivos considerados por la EFA.

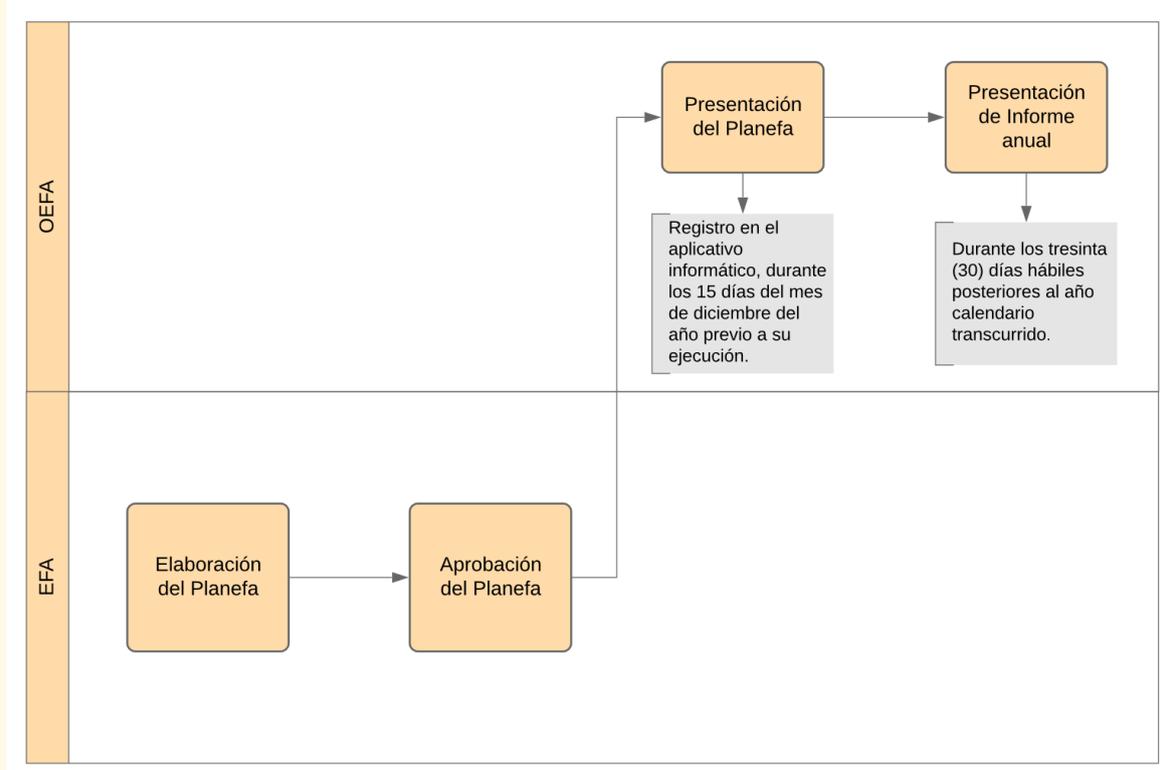
Finalmente, para conocer el grado de cumplimiento de cada EFA respecto de la ejecución de las acciones de fiscalización ambiental -tanto programadas como no programadas- en el Planefa, se establece que cada EFA presenta un informe anual de actividades de fiscalización ambiental durante los treinta (30) días hábiles posteriores al año calendario transcurrido⁸.

⁸ Resolución N° 004-2014-OEFA/CD
"Artículo 7.- Registro del Planefa

7.1 El Planefa de la EFA deberá ser registrado a través de un aplicativo informático disponible en el Portal Institucional del OEFA (www.oefa.gob.pe) durante los diez (10) días hábiles posteriores a su aprobación.

7.2 En caso de no ser posible el registro del Planefa a través del aplicativo informático habilitado por el OEFA, la EFA podrá remitir el Planefa al OEFA el soporte no electrónico, expresando las causas por las cuales no pudo registrar dicho instrumento de planificación."

Gráfico 2. Flujograma del proceso de presentación del Planefa



3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Ley del Sinefa señala que:

“Artículo 3.- Finalidad

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.”

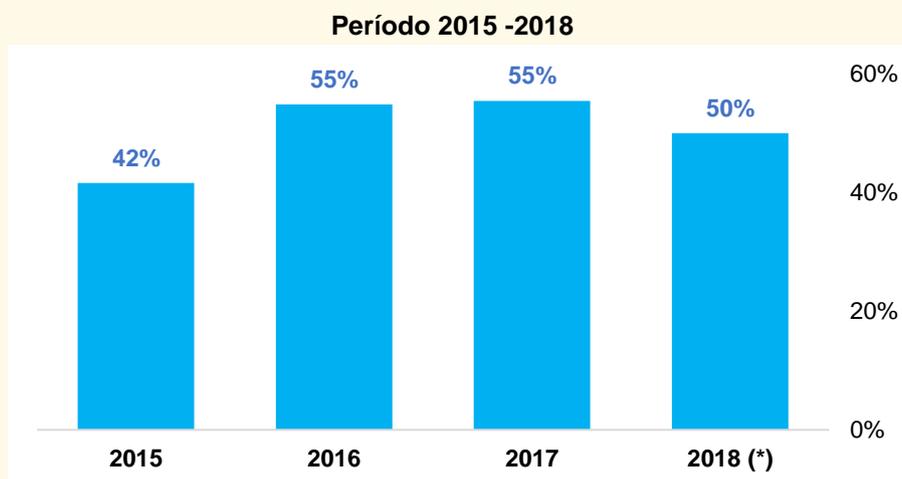
En dicho marco de actuación, el OEFA es el ente rector del Sinefa y las EFA de ámbito nacional, regional o local, están sujetas a las disposiciones que dicte este organismo.

Es así que las EFA deben garantizar de manera efectiva la gestión y la protección del medio ambiente, a través de acciones de fiscalización ambiental. Para ello, el Planefa constituye un instrumento de planificación que permite contar con una programación de las actividades que les corresponde realizar.

En la encuesta practicada a las EFA, el 97% percibe al Planefa como un instrumento útil para la gestión ambiental⁹; sin embargo, a pesar de ello, existe una alta tasa de incumplimiento respecto de su presentación, pues el porcentaje de cumplimiento promedio de remisión del Planefa de los cuatro últimos años es: 50.5%.

⁹ De acuerdo a las respuestas analizadas, el 97% del total de las EFA que respondieron la encuesta consideraron que el Planefa “si es un instrumento útil para la gestión ambiental”.

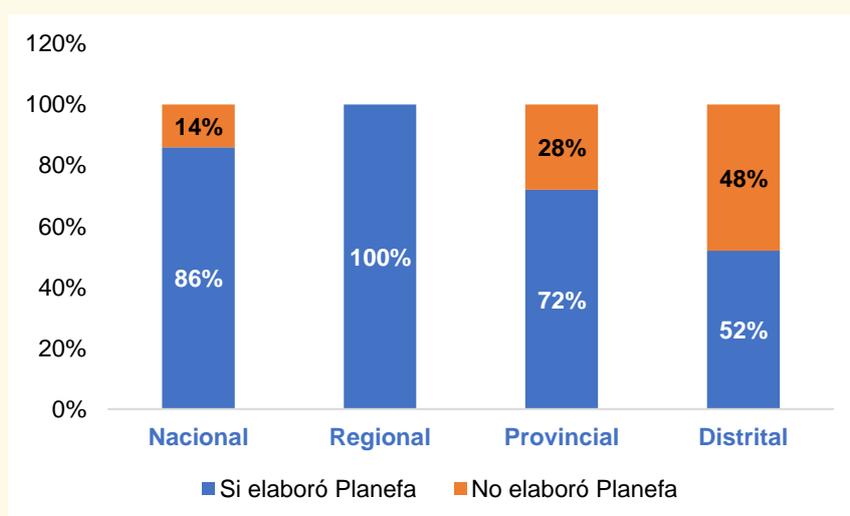
Gráfico 3. Cumplimiento de presentación de los Planefa ante el OEFA



(*) Para el año 2018, se ha considerado los Planefa presentados hasta julio de 2018

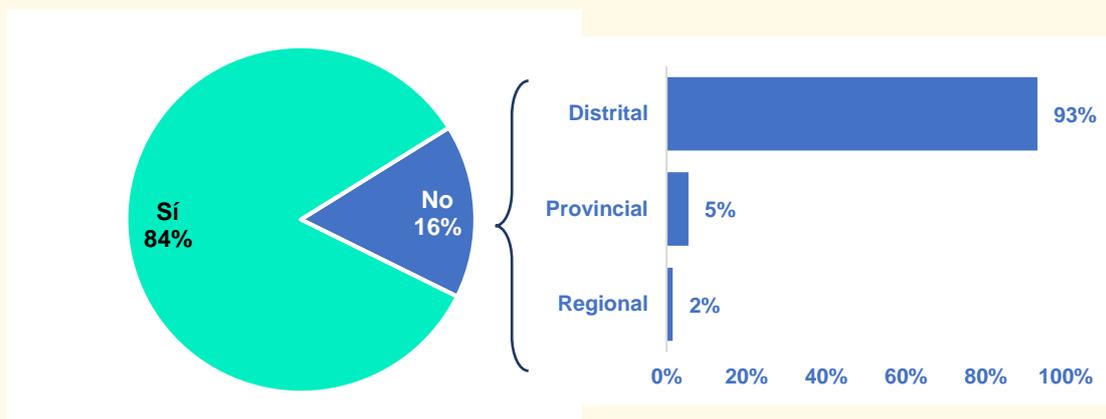
Analizando el nivel de cumplimiento de presentación del Planefa para el año 2017, por tipo de EFA, se pudo evidenciar que las EFA de competencia provincial y distrital tienen la menor tasa de presentación.

Gráfico 4. EFA que cumplieron con enviar su Planefa para el año 2017, según tipos de EFA



De las EFA que respondieron la encuesta, se pudo conocer que sólo un 16% de ellas (128 EFA)¹⁰, reconoce no haber cumplido con elaborar su Planefa en alguno de los tres últimos años, y la mayoría de EFA que no elaboraron su Planefa corresponden a EFA de ámbito distrital. Esta información permite corroborar que el nivel de cumplimiento real es bastante menor (51% en promedio en el periodo 2015-2018) al declarado por las EFA que respondieron la encuesta (84%)

Gráfico 5. Percepción de cumplimiento de elaboración de Planefa durante los tres últimos años



Al respecto, aquellas EFA que declararon no haber cumplido con elaborar su Planefa en alguno de los tres últimos años, años, precisaron que las principales razones que impiden la elaboración del Planefa están referidas a la falta de presupuesto, no contar con personal para poder elaborarlo y no tener conocimiento acerca de la obligación de presentarlo¹¹.

Gráfico 6. Principales razones que impiden la elaboración de los Planefa*



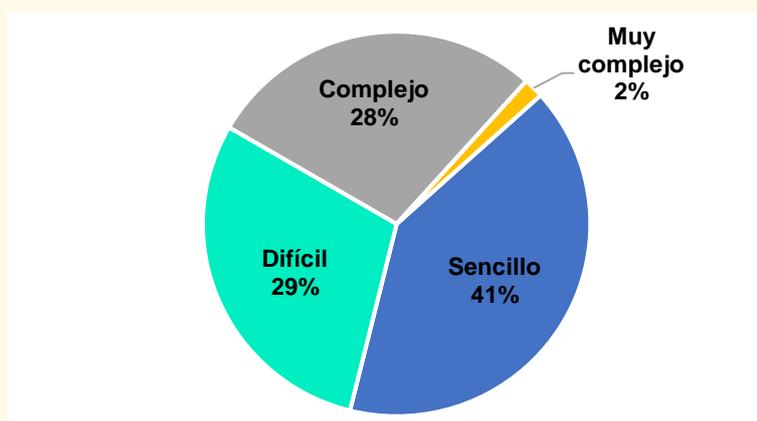
(*) EFA que declararon no haber presentado Planefa, durante los últimos tres años

¹⁰ La encuesta fue respondida por 789 EFA de un total de 1893, lo que representa aproximadamente el 42% del total de EFA.

¹¹ Cabe precisar que aproximadamente el 95% de las EFA que declararon no tener conocimiento acerca de la obligatoriedad en la presentación del Planefa, corresponden a EFA de ámbito distrital.

De otro lado, del grupo de EFA que declararon haber elaborado su Planefa, un 59% de las EFA encuestadas califica el proceso de elaboración del Planefa como “difícil”, “complejo” o “muy complejo”, lo cual indica que existe una oportunidad para optimizar la manera en que los lineamientos son transmitidos y entendidos por las EFA.

Gráfico 7. Calificación del proceso de elaboración del Planefa



Respecto del cumplimiento de las actividades programadas en el Planefa, la mayoría señala que los principales problemas que impiden el cumplimiento de las actividades programadas en sus planes es la falta de equipos especializados, la necesidad de contar con mayor personal para las labores de supervisión y fiscalización ambiental, y la necesidad de contar con instrumentos legales¹².

Gráfico 8. Principales razones que impiden el cumplimiento de las actividades programadas en el Planefa*



¹² Asimismo, de los resultados obtenidos al aplicar la entrevista a profundidad, se pudo conocer que un número considerable de EFA entrevistadas manifestaron que existen dificultades en el registro y acceso al aplicativo web del Planefa.

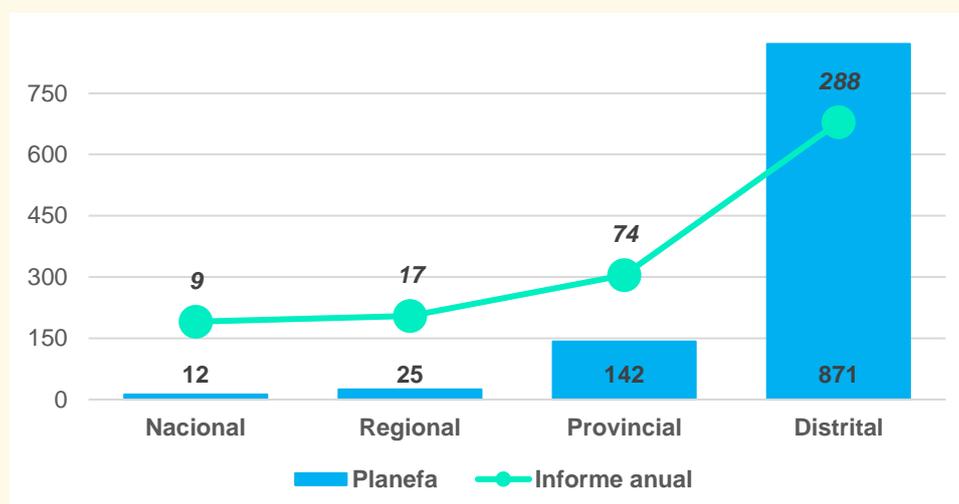
(*) EFA que declararon haber presentado Planefa, en alguno de los tres últimos años.

Sobre el particular, las EFA declaran -en superior proporción- tener la necesidad de contar con mayores recursos (personal asignado y equipos especializados), con el objetivo de cumplir con la elaboración de los Planefa.

La información analizada también revela que son las EFA de ámbito distrital, las que declaran tener mayores necesidades de contar con personal, equipos especializados, así como de una capacitación adecuada que les permita planificar y desarrollar adecuadamente las actividades de fiscalización ambiental.

Adicionalmente, según información analizada para el año 2017, sólo el 39% de las EFA que presentaron su Planefa, cumplieron con presentar su informe anual¹³. El nivel de cumplimiento del informe anual según tipo de EFA, se presenta en el gráfico a continuación:

Gráfico 9. EFA que cumplieron con enviar su Planefa e informe anual (2017), según tipos de EFA



En base a la información analizada, podemos evidenciar que existe una problemática vinculada al Planefa, que se ve reflejada en:

- Bajo de nivel de cumplimiento en presentación del Planefa (alrededor de 51%), principalmente por parte de las EFA provinciales y locales.
- Las EFA declaran tener dificultades para elaborar el Planefa y precisan como las principales dificultades la falta de presupuesto (35%), personal (30%) o incluso señalaron no tener conocimiento acerca de su obligación de hacerlo (19%).
- Las EFA señalan tener dificultades para el cumplimiento de las actividades programadas en el Planefa y declaran como principales dificultades no contar con equipos especializados, personal e instrumentos legales.

¹³ Lo que equivale a un 21% del total de EFA

- d) Sólo el 39% de las EFA que presentaron su Planefa, cumplieron con presentar su informe anual.
- e) Existe una percepción de dificultades para la elaboración del Planefa, principalmente por parte de EFA nacionales y locales.

4. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

La presente evaluación está centrada al análisis del Planefa y sus lineamientos, a fin de verificar su utilidad como herramienta de planificación y seguimiento de las actividades de fiscalización ambiental; así como su contribución al fortalecimiento del Sinefa y de las EFA.

4.1. Objetivo principal

Evaluar los resultados derivados de la aplicación de los lineamientos del Planefa por parte de las EFA, a fin de identificar oportunidades de mejora de la planificación y ejecución de actividades de fiscalización ambiental.

4.2. Objetivos específicos

- Establecer el grado de utilidad del Planefa como instrumento de planificación y seguimiento de las actividades de fiscalización ambiental.
- Identificar las limitaciones que presentan las EFA para la formulación y seguimiento de los Planefa, en los diferentes niveles de gobierno.
- Determinar las limitaciones que impiden a las EFA ejecutar las actividades de fiscalización planteadas en los Planefa.
- Proponer oportunidades de mejora a los lineamientos del Planefa, con el objetivo de contribuir a la solución de la problemática identificada.

5. METODOLOGÍA

5.1. Cadena de resultados del Planefa

Con la finalidad de proceder con la evaluación del Planefa, es necesario identificar la cadena de resultados: insumos, actividades, productos, resultados e impactos.

Se ha identificado que los **insumos y actividades** están orientados a generar las capacidades en las EFA para el ejercicio de sus funciones, mediante acciones de seguimiento, visitas y supervisiones realizadas a las EFA.

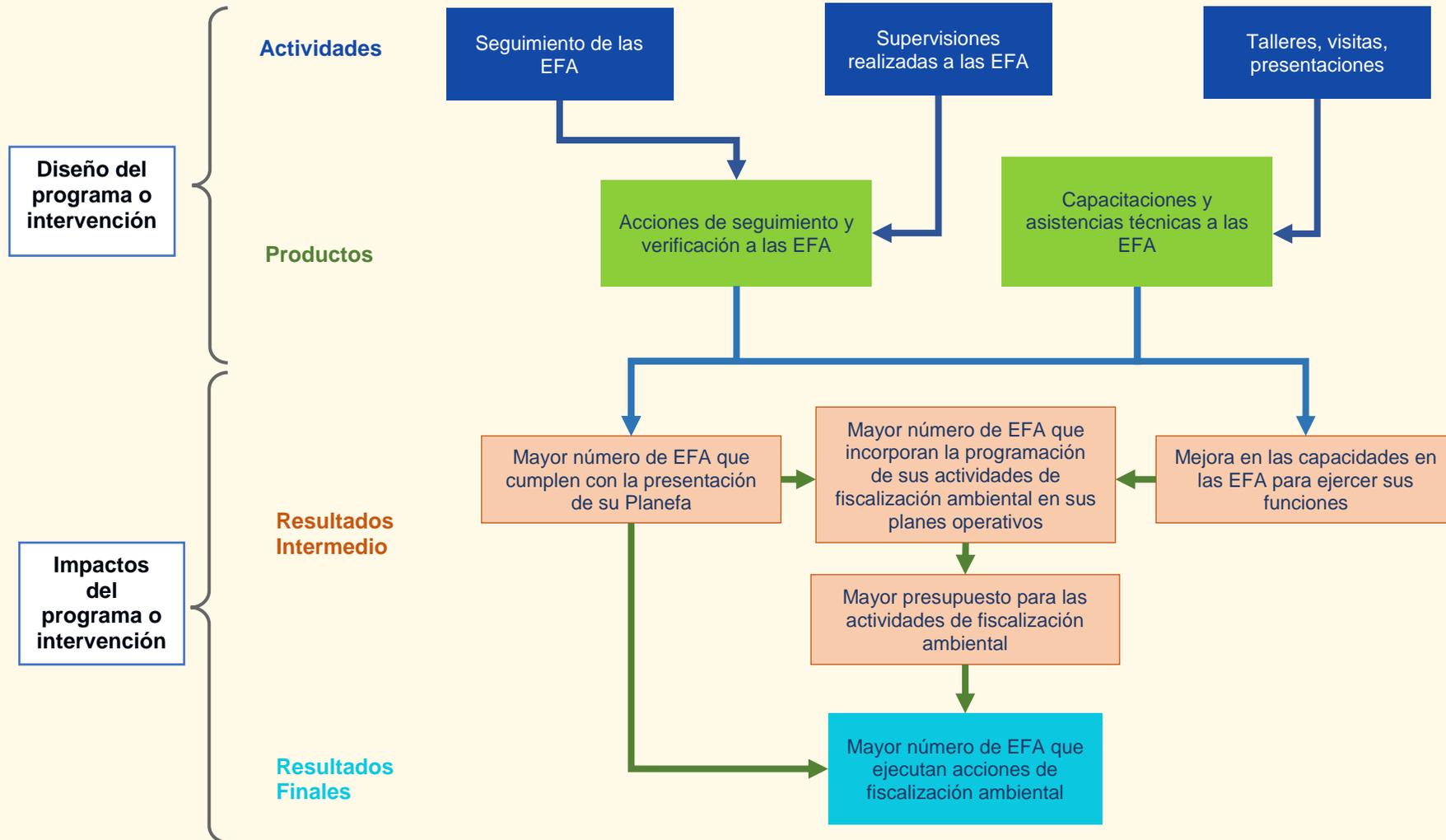
Dichas actividades facilitan la generación del **producto** principal, que consiste en (i) acciones de seguimiento y verificación a las EFA, y (ii) capacitaciones, asistencias técnicas y acompañamiento a las EFA.

A partir de estos productos, se espera que el **resultado intermedio** resulte en un mayor número de EFAS que cumplen con la presentación de su Planefa, una mejora en las capacidades en las EFAS para ejercer sus funciones y un mayor número de EFA que incorporan la programación de sus actividades de fiscalización ambiental en sus planes operativos, lo que a su vez propiciará que se destine mayores recursos a las actividades de fiscalización ambiental.

Por último, el **resultado final** que se espera lograr con la ejecución de las actividades, productos y resultados intermedios descritos, es un mayor número de EFA que ejecutan acciones de fiscalización ambiental.

Considerando los insumos, actividades, productos y resultados mencionados anteriormente, se puede construir el siguiente diagrama de la cadena causal para la evaluación del Planefa:

Diagrama 2. Diagrama para la evaluación del Planefa



5.2. Hipótesis de evaluación

Luego de describir el diagrama de la cadena causal, se establece la hipótesis que se busca comprobar mediante la evaluación, la cual tiene una vinculación con la problemática identificada y los resultados formulados. La hipótesis se plantea a continuación:

Las labores de seguimiento, supervisión y fortalecimiento de capacidades a EFA, en el marco de los actuales lineamientos, facilitan que un mayor número de EFA cumplan con la presentación de sus Planefa y que incorporen sus actividades de fiscalización ambiental en su planificación operativa, accediendo a un mayor presupuesto para estas actividades. Gracias a ello y a una mejora de capacidades, las EFA podrán ejecutar de manera adecuada las acciones de fiscalización ambiental que les compete.

En atención a dicho planteamiento, se busca comprobar lo siguiente:

- La labor de seguimiento, supervisión y capacitaciones a EFA, realizadas por el OEFA, en el marco de los actuales lineamientos, ha contribuido al cumplimiento en la elaboración del Planefa y el fortalecimiento de las capacidades de las EFA.
- Las EFA cumplen con planificar sus actividades de fiscalización ambiental de manera adecuada, para lo cual elaboran y aprueban su Planefa.
- La ejecución de los Planefa se realiza de manera articulada con los instrumentos de gestión de cada EFA.
- Las EFA cumplen con lo programado en los Planefa.

5.3. Formulación de indicadores

Un diseño adecuado de la cadena causal, permite seleccionar los indicadores que se medirán a lo largo de ella, tanto para seguir la implementación, como para evaluar los resultados.

Al respecto, según lo señalado por la OCDE (2010), los indicadores para medir el logro de los objetivos se validan con el uso de criterios generalmente aceptados como los “SMART”, por sus siglas en inglés: (Specific, Measurable, Attainable, Realistic and Timely), los cuales se detallan a continuación.

- Specific (Específico): Dirigido a un objetivo o área de competencia claramente definida.
- Measurable (Medible): Permite que el progreso pueda ser medido, con datos confiables y completos.
- Attainable (Alcanzable): Permite que los resultados en los que el indicador busca trazar el progreso sean sensatos.
- Realistic (Realista): Se expresa de manera realista lo que se puede realizar, y se toman en consideración los supuestos y las precondiciones; es decir, que entreguen información significativa y relevante.
- Timely (Límite en el tiempo): Indica el plazo en el que se debe cumplir, para que sean oportunos.

En tal sentido, a fin de medir lo establecido en la cadena causal, y en las hipótesis planteadas para la presente evaluación ex post del Planefa, se han seleccionado los siguientes indicadores:

Cuadro 2. Indicadores para la evaluación del Planefa

Nivel	Componente	Indicadores	Fuente
PRODUCTO	Supervisiones a EFA realizadas	a.- Seguimiento a las EFA	OEFA en cifras
	Capacitaciones y asistencia técnica realizada	b.- Capacitaciones a las EFA	SEFA
RESULTADOS INTERMEDIOS	Cumplimiento en elaboración del Planefa	a.- Cumplimiento de presentación de Planefa	Aplicativo Planefa
		b.- Declaración de programación operativa de actividades de fiscalización ambiental	Encuesta a EFA
		c.- Declaración de Cumplimiento con elaboración del Planefa en los últimos tres años	Encuesta a EFA
		d.- Identificación de criterios para la programación de actividades de fiscalización ambiental	Encuesta a EFA
		e.- Calificación del proceso de elaboración del Planefa	Encuesta a EFA
		f.- Participación de la EFA en la elaboración del Planefa	Encuesta a EFA
		g.- Tiempo de preparación del Planefa	Encuesta a EFA
	Capacidades fortalecidas en las EFA para ejercer sus funciones	a.- Personal designado para labores de fiscalización ambiental	Encuesta a EFA
		b.- Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA para realizar actividades de evaluación ambiental	Encuesta a EFA
		c.- Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA para realizar actividades de supervisión	Encuesta a EFA
d.- Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA para tramitar Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS)		Encuesta a EFA	
RESULTADOS FINALES	Ejecución de actividades de fiscalización ambiental	a.- Ejecución del presupuesto destinado a la protección del medio ambiente	Portal de Transparencia Económica MEF
		b.- Porcentaje de EFA que participan en los PP 036, 096 y 144	Portal de Transparencia Económica MEF
		c.- Diferencias presupuestales entre las EFA que elaboran sus Planefa	Portal de Transparencia Económica MEF
		d.- Porcentaje de EFA que participan en PP mediante actividades	Portal de Transparencia Económica MEF
		e.- Ejecución de actividades del Planefa	Encuesta a EFA
	Cumplimiento en seguimiento y evaluación del Planefa	a.- Seguimiento a la ejecución de actividades de fiscalización	SEFA
		b.- Presentación de Informe Anual de Evaluación	Aplicativo Planefa

6. EVIDENCIA

Con el objetivo de recoger información relevante que permita analizar el proceso de formulación, ejecución y evaluación de los Planefa, por parte de las EFA, con el apoyo de la Cooperación Alemana para el desarrollo Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Pro Ambiente y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), se aplicó una encuesta a todas las EFA de manera virtual y se llevaron a cabo entrevistas a profundidad con funcionarios de una muestra.

Asimismo, los datos obtenidos fueron complementados con información presupuestal provista por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) e información de recibida por el OEFA a través del aplicativo Planefa, según se detalla a continuación.

6.1. Encuesta de percepción sobre la formulación y ejecución del Planefa

Esta encuesta fue realizada durante el período de diciembre de 2017 a febrero de 2018, de manera virtual, a la totalidad de EFA (1893), de las cuales se obtuvo 789 respuestas válidas, según el siguiente detalle:

Cuadro 3. EFA que respondieron la encuesta

Tipo de EFA	N° de EFA	% del total
Nacional	8	57%
Regional	20	80%
Provincial	122	62%
Distrital	639	39%
Total	789	42%

Para un mejor análisis acerca de la información relacionada con las municipalidades locales, se usó la clasificación propuesta por el MEF (la cual propone 4 tipos de municipalidades), debido a la heterogeneidad que existe entre las diversas municipalidades (provinciales y distritales), según se muestra a continuación¹⁴.

- Municipalidades de ciudades principales tipo A.
- Municipalidades de ciudades principales tipo B.
- Municipalidades no consideradas ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas.
- Municipalidades no consideradas ciudades principales, con menos de 500 viviendas urbanas.

¹⁴ La clasificación usada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es utilizada en los procedimientos para el cumplimiento de metas y asignación de recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización del año 2014, aprobado por Decreto Supremo 015-2014-EF.

6.2. Entrevistas a profundidad realizadas a las EFA

Se realizaron 27 entrevistas a profundidad a diferentes funcionarios de EFA seleccionadas, los cuales fueron consultados acerca de la problemática ambiental, estructura organizativa, estrategias de fiscalización ambiental, Planefa, planes operativos y presupuestales, entre otros. El siguiente cuadro muestra la composición del tipo de EFA seleccionadas:

Cuadro 4. EFA entrevistadas

Tipo de EFA	N°	% del Total
Nacional	3	11
Regional	12	44
Provincial	8	30
Distrital	4	15
Total	27*	100

* De estas EFA, 2 nacionales, 2 regionales, 1 provincial y 1 distrital no respondieron la encuesta.

Fuente: Entrevista a profundidad

6.3. Información sobre la ejecución presupuestal

Se analizó la información relacionada al presupuesto destinado a llevar a cabo las acciones orientadas a la protección de los recursos naturales, control y remediación de la contaminación ambiental, por parte de las EFA en los distintos niveles de gobierno.

Asimismo, se analizó la información relacionada a los tres Programas Presupuestales¹⁵ (en adelante, PP) que están vinculados al ejercicio de la fiscalización ambiental en el Perú. Estos son: i) gestión integral de residuos sólidos (en adelante, PP 036), ii) gestión de la calidad del aire (en adelante, PP 096) y iii) conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos (en adelante, PP 144).

6.4. Información recibida por el OEFA a través del aplicativo “Planefa”

Con el objetivo de facilitar el registro de la información relacionada con los Planefa, el OEFA desarrolló un sistema informático que se encuentra a disposición de todas las EFA, y permite el registro de los planes aprobados por las EFA, sus anexos, así como los informes anuales de las actividades de fiscalización ambiental¹⁶.

Sin embargo, actualmente el sistema sólo permite subir y guardar archivos, por ello, la información que proporciona únicamente está relacionada con las EFA que cumplieron con aprobar y registrar los Planefa y sus informes anuales de fiscalización ambiental.

¹⁵ Un Programa Presupuestal (PP) es una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un resultado específico.

¹⁶ El sistema informático fue puesto en implementación desde el año 2015, por lo que contiene información de los Planefa aprobados desde el año 2015.

7. FORMULACIÓN DE INDICADORES Y MEDICIÓN

A través de la información recabada se ha podido calcular los indicadores para la evaluación del Planefa, los cuales se presentan a continuación.

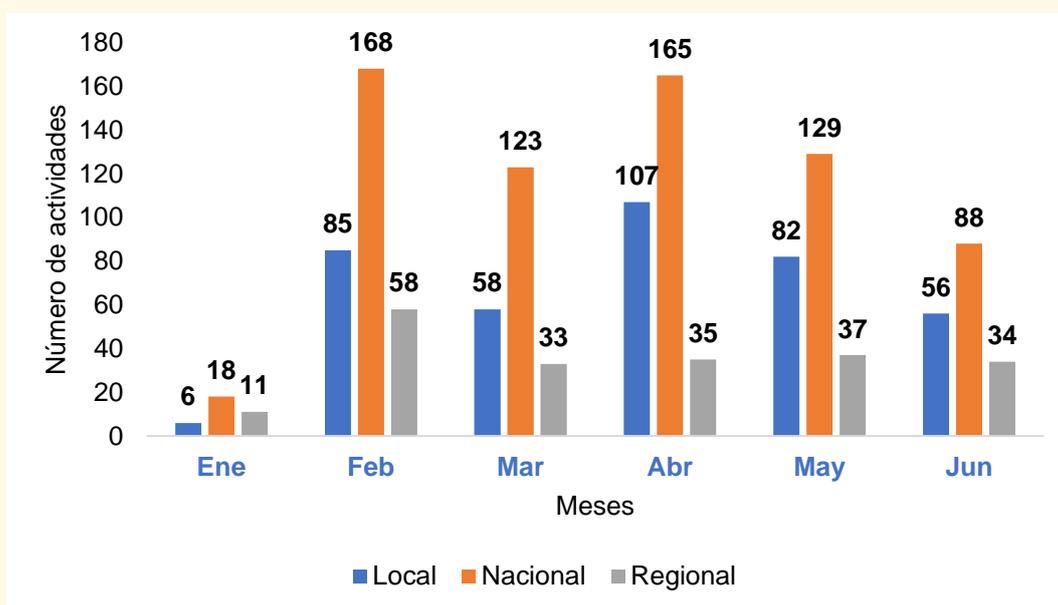
7.1. Indicadores de Producto

7.1.1. Seguimiento a las EFA

El OEFA a través de la Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental realiza acciones de supervisión a las EFA de ámbito nacional, regional y local, con el objetivo de promover el cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental.

Durante el primer semestre del año 2018, se realizaron un total de 1 293 acciones de seguimiento y acompañamiento, las cuales consistieron en la verificación del cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental, así como el desarrollo de asistencias técnicas específicas¹⁷.

Gráfico 10. Actividades de seguimiento a las EFA, enero – junio 2018



Fuente y elaboración: OEFA en cifras al II trimestre - 2018

7.1.2. Capacitaciones a las EFA

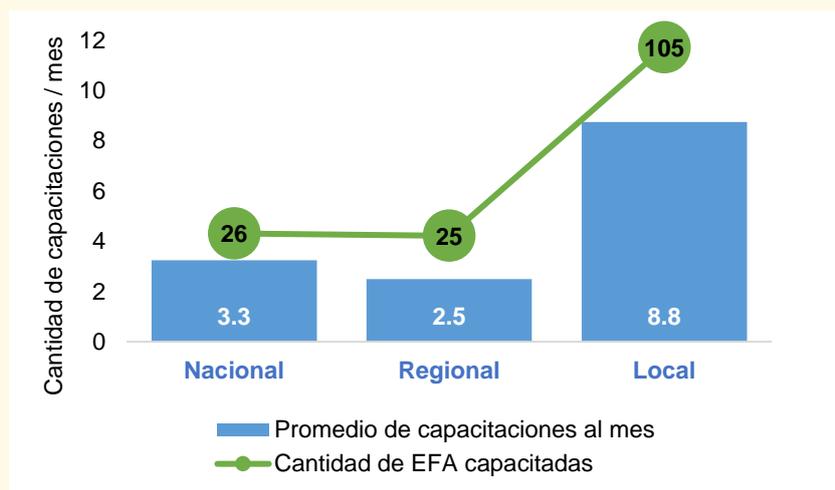
El indicador muestra el número de capacitaciones que reciben las EFA en materia de fiscalización ambiental. Se ha identificado que las EFA reciben capacitaciones y participan en talleres sobre

¹⁷ Asimismo, en el año 2017 se ejecutaron 1,498 acciones de supervisión a EFA, 137, a cargo de la Subdirección de Entidades Públicas (ahora Subdirección de Seguimiento a Entidades de Fiscalización Ambiental) y 1,361, a cargo de las Oficinas Desconcentradas.

temáticas en el marco de la fiscalización ambiental, entre ellas, algunas vinculadas a la formulación y ejecución del Planefa en función a los lineamientos¹⁸.

En el 2017, se brindaron 156 capacitaciones a EFA. De estas, 26 fueron EFA nacionales, 25 regionales y 105 locales.

Gráfico 11. Número de EFA capacitadas en el 2017 y promedio de capacitaciones al mes



Fuente: Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental

7.2. Indicadores de resultados intermedios

7.2.1. Cumplimiento en la elaboración del Planefa

a. Cumplimiento de presentación de Planefa

Como se evidenció en la descripción del problema, según se pudo verificar el porcentaje de cumplimiento promedio de envío del Planefa de los cuatro últimos años es: 50.5%. En ese sentido, se complementará dicha información con indicadores que permitirán diagnosticar otros elementos que pueden estar generando el nivel de incumplimiento en la elaboración.

b. Declaración de programación de actividades de fiscalización ambiental

Según se mencionó anteriormente, en los lineamientos del Planefa se establece que las actividades programadas deben estar contenidas en los correspondientes Plan Operativo Institucional (POI) de las EFA, a fin de asegurar los recursos presupuestarios necesarios para el adecuado desarrollo de las funciones de fiscalización ambiental.

¹⁸ La información que se presenta fue proporcionada por la Subdirección de Seguimiento a Entidades (en adelante SEFA) y proviene de los registros administrativos sobre las capacitaciones, asistencias técnicas y demás talleres que se brinda a las EFA como parte de sus actividades operativas anuales.

Al respecto, el 100% de las EFA nacionales entrevistadas declararon incluir actividades de fiscalización dentro de su POI, mientras que sólo el 50% de las EFA locales entrevistadas lo incluyeron.

Cuadro 5. Porcentaje de EFA que declaran programar sus actividades de fiscalización ambiental en su POI, por nivel de gobierno

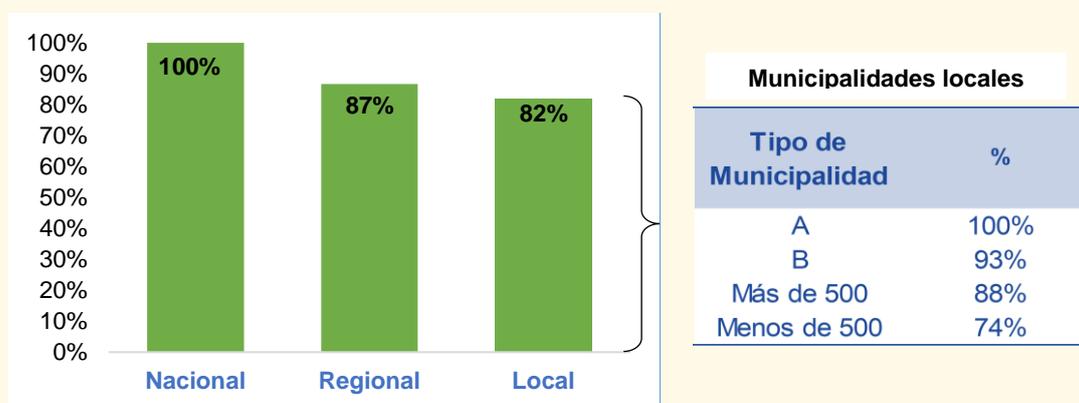
Nivel de Gobierno	% EFA
Distrital	50%
Provincial	50%
Regional	83%
Nacional	100%

c. Declaración de cumplimiento con elaboración del Planefa

Este indicador se refiere al porcentaje de EFA que cumplieron con elaborar su Planefa en los últimos 3 años¹⁹. Al respecto, se observa que todas las EFA de ámbito nacional y las municipalidades tipo A, declaran haber cumplido con elaborar al menos una vez su Planefa.

Por otro lado, las EFA locales que son municipalidades con menos de 500 viviendas, declaran el menor grado de cumplimiento, pues sólo el 74% habría cumplido con elaborar -al menos una vez- su Planefa.

Gráfico 12. Porcentaje de EFA que elaboraron Planefa, en los últimos 3 años, por nivel de gobierno



Es preciso indicar que según lo señalado en los lineamientos del Planefa, el registro en el aplicativo informático, se deberá realizar durante los quince (15) primeros días del mes de diciembre del año previo a su ejecución.

En ese sentido, se ha podido verificar que en promedio las EFA aprueban la programación de sus actividades de fiscalización ambiental durante los meses de diciembre y enero. Sin embargo,

¹⁹ Es decir, desde la aprobación de los “Lineamientos para la formulación, aprobación y evaluación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa)”.

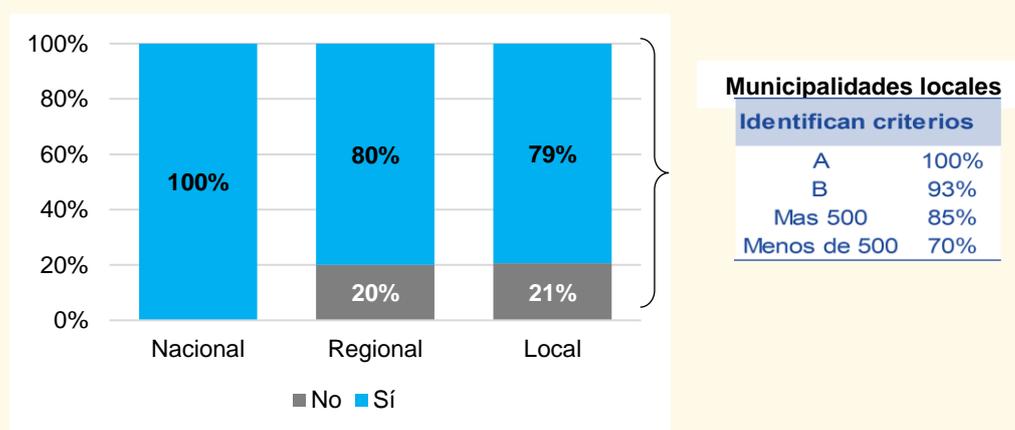
existen EFA que realizan la aprobación de sus Planefa hacia el segundo e incluso el tercer trimestre del año de ejecución.

d. Identificación de criterios para la programación de actividades de fiscalización ambiental

Se determina a través del porcentaje de las EFA que declaran utilizar algún criterio para priorizar sus actividades de fiscalización ambiental.

En el siguiente gráfico se observa que todas las EFA nacionales y de municipalidades de tipo A identificaron al menos un criterio para la programación de actividades de fiscalización ambiental. Respecto a las demás EFA, el porcentaje más bajo se presenta en las EFA locales que son municipalidades con menos de 500 viviendas urbanas, las cuales en un 21% no identifica criterios para priorizar sus actividades de fiscalización ambiental.

Gráfico 13. Porcentaje de EFA que utilizaron algún criterio para la programación de actividades de fiscalización ambiental, por nivel de gobierno



Debemos resaltar que el criterio más común que las EFA señalan considerar para priorizar sus acciones de fiscalización ambiental, están relacionadas a las denuncias ambientales recibidas, afectación de componentes ambientales y a la cercanía de zonas urbanas²⁰.

Gráfico 14. Criterios considerados por las EFA para priorizar acciones de fiscalización ambiental

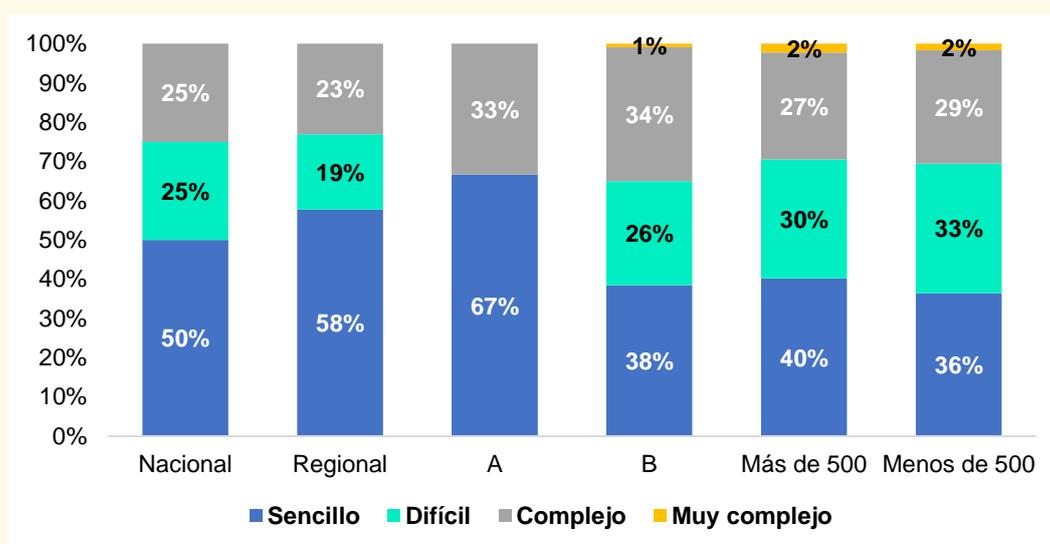


²⁰ Se considera un universo de 628 EFA que identifican utilizar algún criterio para priorizar sus actividades de fiscalización ambiental.

e. Calificación del proceso de elaboración del Planefa

Tal como se señaló anteriormente, la mayoría de las EFA perciben dificultades en el proceso de elaboración del Planefa. Sin embargo, al analizar esta información a nivel desagregado por tipo de EFA, las que señalan una mayor dificultad durante el proceso de elaboración del Planefa son las EFA de municipalidades de menos de 500 viviendas, ya que la gran mayoría (64%) percibe la elaboración como “difícil”, “compleja” o “muy compleja”.

Gráfico 15. Calificación del proceso de elaboración del Planefa, por tipo de EFA



Según lo declarado por las EFA la principal dificultad en el proceso de elaboración, aprobación y presentación del Planefa es la falta de presupuesto con el que cuentan para realizar actividades de fiscalización ambiental²¹. Además, las EFA precisaron que otras de las principales dificultades que presentan son principalmente la falta de personal y una adecuada especialización en temas de fiscalización ambiental.

Gráfico 16. Dificultades en el proceso de elaboración del Planefa



²¹ Las EFA señalaron, de manera abierta, al presupuesto con el que cuentan, como la principal causa que dificulta el proceso de elaboración, aprobación y presentación del Planefa.

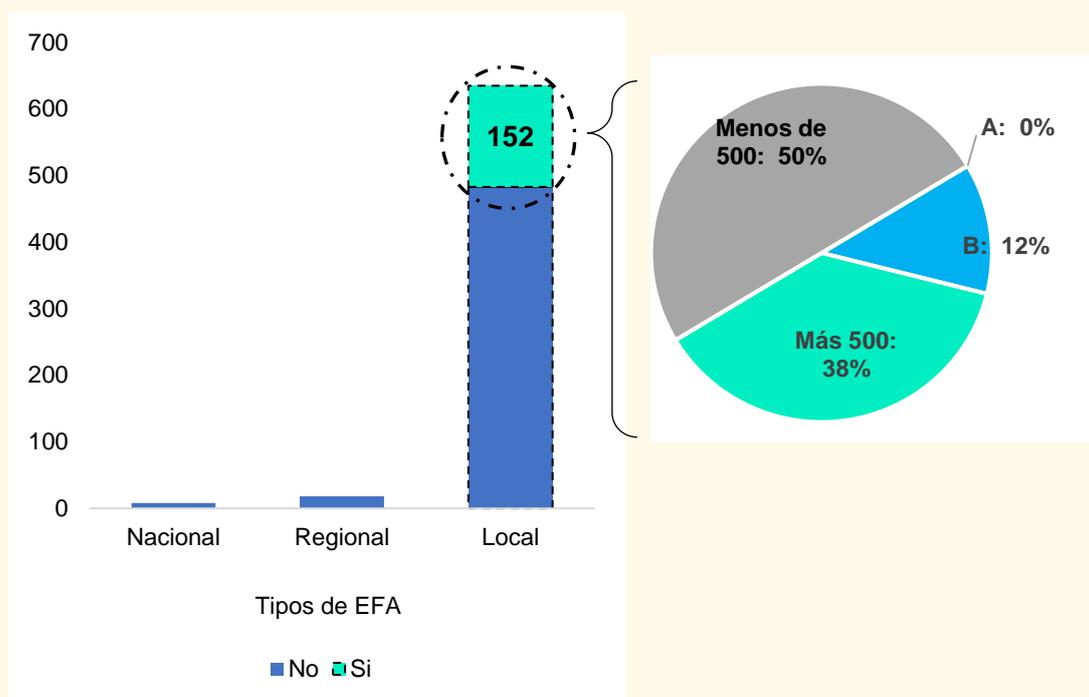
f. Participación de la EFA en la elaboración del Planefa

Habiéndose evidenciado algún grado de dificultad para la elaboración del Planefa, se consultó qué porcentaje de las EFA contrataron apoyo de servicios de terceros para la elaboración del Planefa. Dicha información permitirá conocer si las EFA participaron activamente en su elaboración y si tienen las capacidades para elaborarlo con el personal asignado para labores de fiscalización ambiental.

Según lo manifestado por las EFA que respondieron la encuesta, ninguna EFA nacional, regional o municipalidad tipo A, requirió contratar un consultor externo para la elaboración de su Planefa; sin embargo, las EFA locales sí requirieron de apoyo externo, pues un 24% (es decir, 152 EFA) declararon haber contratado servicios externos para este fin.

Del total de las EFA que declararon haber contratado un consultor externo para la elaboración del Planefa, el 50% se encuentra concentrado en las EFA que son municipalidades de menos de 500 viviendas urbanas.

Gráfico 17. EFA que contratan a un consultor externo para la elaboración del Planefa



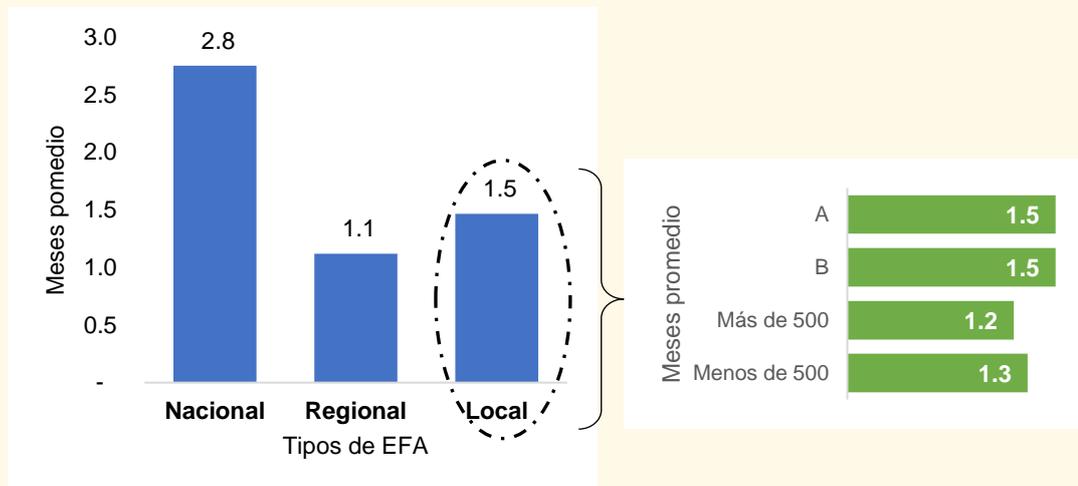
Se debe resaltar que de la totalidad de las EFA que recurren a consultores externos para la elaboración del Planefa, un 75% calificó el proceso de su elaboración como “difícil”, “complejo” o “muy complejo”, según la calificación a la que se hizo mención en el indicador anterior.

g. Tiempo de preparación del Planefa

Este indicador se ha calculado considerando los meses promedio que se toman las EFA para la elaboración del Planefa. Se ha podido identificar que las EFA nacionales, regionales y locales se

toman en promedio 2.8, 1.1 y 1.5 meses, respectivamente, para la elaboración del Planefa, siendo las EFA nacionales las que preparan sus Planefa con la mayor anticipación²²

Gráfico 18. Tiempo promedio en meses de preparación del Planefa, por nivel de gobierno



7.2.2. Capacidades de las EFA para realizar labores de fiscalización ambiental

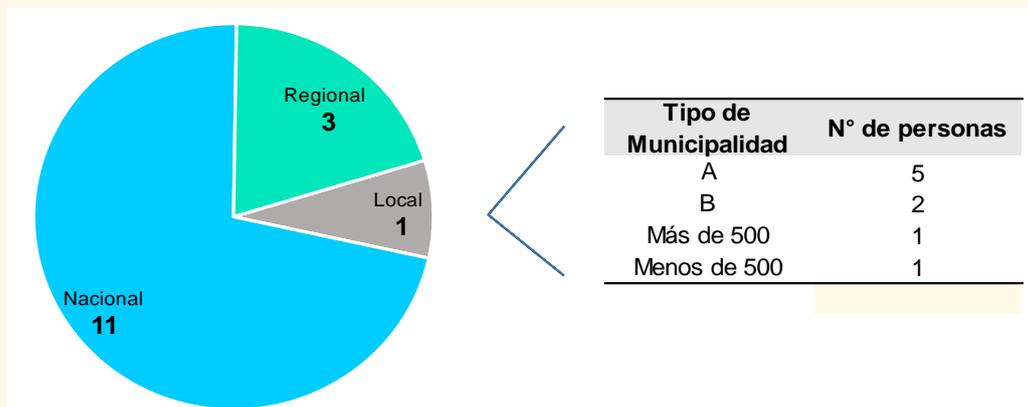
A continuación, se presentan indicadores con el objetivo de dimensionar las capacidades de las EFA, producto de las actividades de sensibilización, capacitación y asistencia técnica realizada por el OEFA.

a. Personal designado para labores de fiscalización ambiental

Este indicador nos permitirá conocer el número promedio de personas designadas para realizar labores de fiscalización ambiental en las EFA. Para ello, se analizó la información recabada mediante la encuesta realizada a todas las EFA.

Se identificó que las EFA nacionales son las entidades que cuentan con el mayor número de personal promedio asignado para realizar actividades de fiscalización ambiental. Para el caso de las EFA de ámbito local (municipalidades distritales y provinciales), se evidenció que existe una relación directa entre el personal asignado y las entidades con mayores recursos, categorizadas como de tipo A.

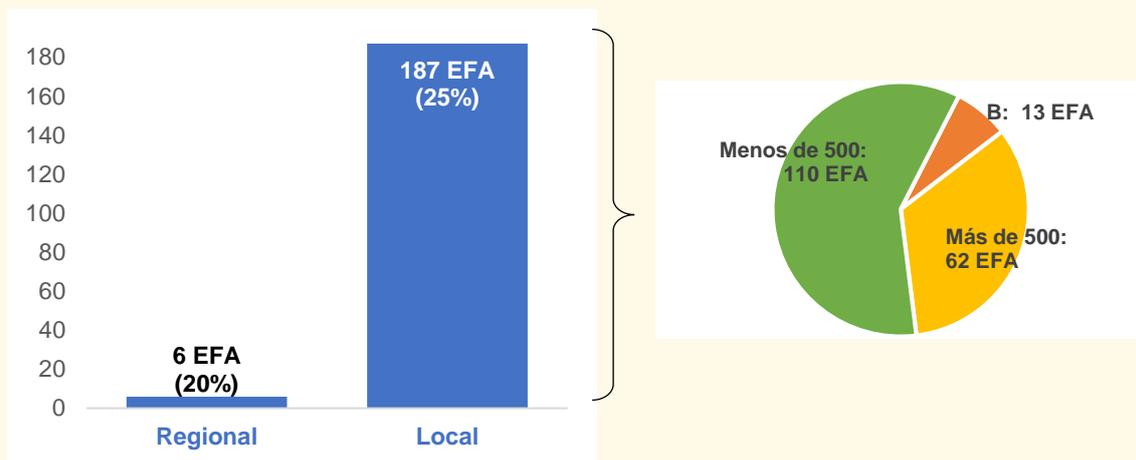
Gráfico 19. Número promedio de personas designadas para llevar a cabo las labores



²² Los actuales lineamientos para la formulación, aprobación y evaluación del Planefa, precisan que este documento debe ser aprobado durante los primeros 15 días del mes de diciembre del año previo a su ejecución.

De la información analizada de manera individual, se ha podido concluir que existen EFA que no cuentan con personal para el ejercicio de su función de fiscalización ambiental en el ámbito regional y local, tal como se muestra a continuación.

Gráfico 20. EFA que no cuentan con personal para las labores de fiscalización ambiental



- b. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA para realizar actividades de evaluación ambiental

Se obtuvo información sobre de la percepción por parte de las EFA acerca de las capacidades con las que cuentan sus equipos técnicos para realizar las actividades de evaluación²³.

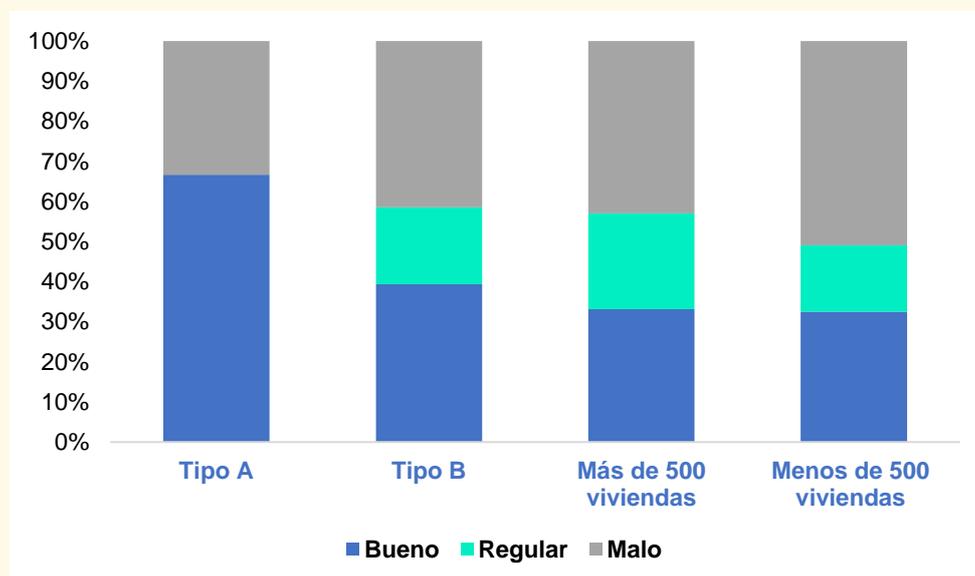
Se puede observar que las EFA de ámbito nacional otorgan una mejor calificación a su personal, pues un 25% brinda una calificación de “Muy bueno”. Por otro lado, las EFA regionales y locales, brindan una menor calificación a su personal, pues un 64% y 34%, respectivamente, obtienen una calificación de “Insuficiente”. Únicamente las EFA locales brindan la calificación “Deficiente” a su personal, en una proporción del 12%.

Cuadro 6. Percepción de la capacidad del equipo técnico de la EFA para realizar las actividades de evaluación ambiental

Nivel de Calificación	Nacional	Regional	Local
Excelente 😊	0%	0%	3%
Muy bueno	25%	9%	4%
Bueno	25%	18%	28%
Suficiente	25%	9%	20%
Insuficiente	25%	64%	34%
Deficiente 😞	0%	0%	12%

²³ La encuesta realizada a las EFA, fue respondida por los especialistas de cada entidad encargados de elaborar, aprobar y presentar los Planefa. Para mayor detalle acerca de la encuesta llevada a cabo por el OEFA, ver los Anexos 1 y 2 del presente informe.

Gráfico 21. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA locales para realizar actividades de evaluación ambiental



Se puede apreciar que la percepción de las mejores capacidades del equipo técnico en EFA locales, está en función del tipo de municipalidad.

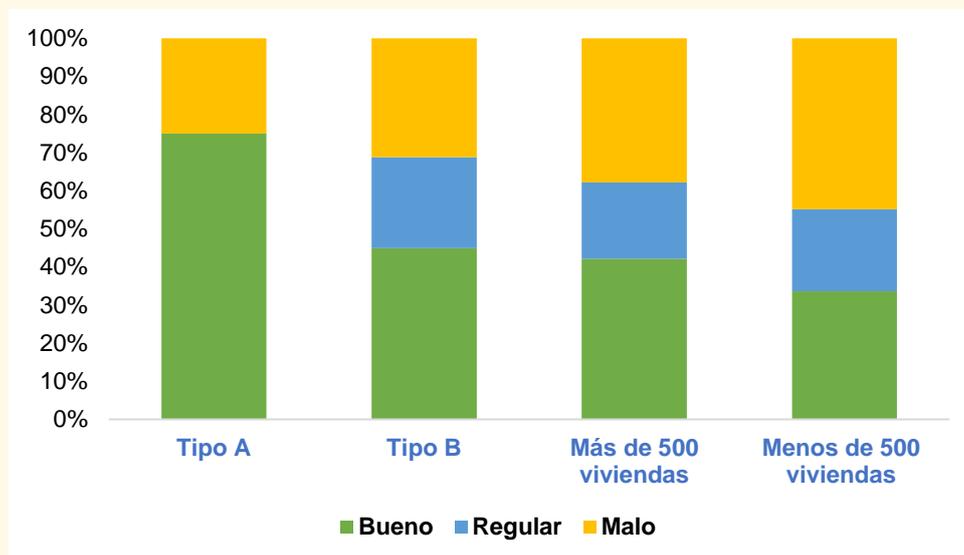
c. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA para realizar actividades de supervisión

Con relación a la percepción de las EFA respecto de la capacidad de sus equipos técnicos para realizar actividades de supervisión se puede observar que las EFA nacionales brindan una mejor calificación a su personal para realizar dichas labores, pues un 50% brinda una calificación de “Buena”. Por otro lado, las EFA regionales y locales, brindan una menor calificación a su personal, pues un 20% y 29%, respectivamente, brindan una calificación de “Insuficiente”.

Cuadro 7. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA, para realizar las actividades de supervisión

Nivel de Calificación	Nacional	Regional	Local
Excelente 😊	0%	7%	2%
Muy bueno	25%	0%	7%
Buena	50%	27%	31%
Suficiente	25%	40%	21%
Insuficiente	0%	20%	29%
Deficiente 😞	0%	7%	11%

Gráfico 22. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA locales para realizar las actividades de supervisión



- d. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA para tramitar Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS)

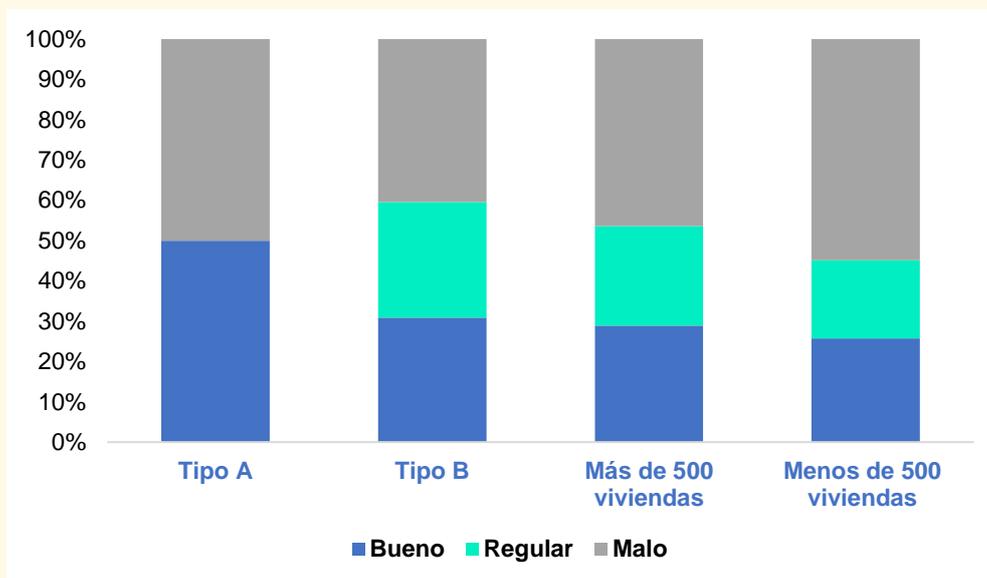
Respecto de la percepción de la capacidad de los equipos técnicos de las EFA para la tramitación del PAS, se puede observar que las EFA nacionales brindan una mejor calificación a su personal para realizar dichas labores, pues un 67% brinda una calificación de “Muy bueno”.

Por otro lado, las EFA regionales y locales, brindan una baja calificación a su personal, pues un 88% y 31%, respectivamente, brindan una calificación de “Insuficiente”.

Cuadro 8. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA, para realizar

Nivel de Calificación	Nacional	Regional	Local
Excelente 😊	0%	0%	0%
Muy bueno	67%	0%	3%
Bueno	0%	0%	25%
Suficiente	33%	13%	24%
Insuficiente	0%	88%	31%
Deficiente 😞	0%	0%	16%

Gráfico 23. Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA locales, para realizar la tramitación del PAS



Fuente: Encuesta Planefa

7.3. Indicadores de Resultados Finales

En un siguiente nivel, los indicadores a presentar están referidos a los resultados que se han generado producto de la ejecución de los Planefa por partes de las EFA.

7.3.1. Ejecución de actividades de fiscalización ambiental

La formulación del Planefa como herramienta de planificación es importante; sin embargo, es necesario contrastar si existe realmente una articulación con los instrumentos de gestión de las EFA, a fin de que les permita obtener recursos para su adecuada implementación.

Por ello, es pertinente, en primer lugar, analizar el financiamiento con el que actualmente cuentan las EFA para ejecutar actividades de fiscalización ambiental programadas, así como los mecanismos que utilizan para poder contar con mayores recursos que les permitan llevar a cabo este tipo de actividades.

Una herramienta clave que impulsa la modernización en la gestión pública²⁴ son los programas presupuestales (PP), los cuales constituyen unidades de programación de acciones de las entidades públicas, orientadas a proveer bienes y servicios, para lograr un resultado específico.

Los PP son importantes porque permiten:

- Identificar y asignar recursos en aquellos productos (bienes y servicios) que inciden en el logro de resultados que benefician a la población.
- Evaluar el gasto público bajo una lógica causal.
- Articular esfuerzos entre los tres niveles de gobierno a través de la implementación de un PP con articulación territorial, que permita obtener mejores y mayores resultados y generar un mayor aprendizaje entre las diferentes entidades de los tres niveles de gobierno.

²⁴ La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, describe los pilares de la política de modernización de la gestión pública que tienen como objetivo implementar sistemas de planificación eficientes y un sistema de presupuesto basado en resultados.

En materia ambiental, existen PP que se encuentran a cargo del Ministerio de Ambiente, en los cuales el OEFA participa con productos y acciones vinculadas al ejercicio de fiscalización ambiental en el sentido amplio. De manera específica, actualmente existen 3 PP que consideran dentro de sus diseños el financiamiento de actividades de fiscalización ambiental:

- **Programa Presupuestal 036 Gestión integral de residuos sólidos:** Este PP tiene como objetivo una eficiente gestión y manejo de los residuos sólidos y prevé la realización de actividades relacionadas a la fiscalización y control en materia de residuos sólidos, a cargo del OEFA y las EFA de nivel nacional, regional y local.
- **Programa Presupuestal 096 Gestión de la calidad del aire:** Tiene como resultado específico la mejora en la calidad del aire en las ciudades, a través de la implementación de instrumentos de gestión de calidad del aire y la supervisión y fiscalización de las empresas en emisiones atmosféricas.
- **Programa Presupuestal 144 Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos:** Tiene como objetivo específico la gestión sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, a través de velar por el cumplimiento de los compromisos y la legislación ambiental actualmente vigentes.

Por ello, como parte del desarrollo de los indicadores se analizará el financiamiento con el que actualmente cuentan las EFA y su nivel de incorporación a los PP de fiscalización ambiental, ya que de esta manera es posible que las EFA puedan priorizar recursos para el desarrollo de sus actividades de fiscalización ambiental, considerando que la estructura de los PP permite la articulación de las EFA en los distintos niveles de gobierno.

Asimismo, se ha podido verificar que las EFA de ámbito nacional no participan de los PP vinculados al ejercicio de la fiscalización ambiental, con excepción del OEFA que tiene participación en los PP anteriormente señalados, es decir: 036 (Gestión integral de residuos sólidos), 096 (Gestión de la calidad del aire) y 144 (Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos). Por lo tanto, solo se analizará la participación de las EFA de ámbito regional y local en los PP.

a. Ejecución del presupuesto destinado a la protección del medio ambiente

Se analizó el presupuesto²⁵ destinado a la protección del medio ambiente²⁶, para todas las EFA de ámbito local y regional durante el año 2017 y se pudo evidenciar que en promedio una EFA cuenta con un presupuesto anual de 143 739 soles²⁷ (4 982 784 soles en el caso de las EFA regionales y 138 756 50 soles en el caso de las EFA locales), para poder llevar a cabo actividades relacionadas con la protección del medio ambiente.

Asimismo, el 50% de las EFA, de ámbito local, tiene un nivel de ejecución menor a 86%, por lo que podemos concluir que en la mayoría de casos las EFA²⁸ no ejecutan el total de los recursos destinados a la protección del medio ambiente.

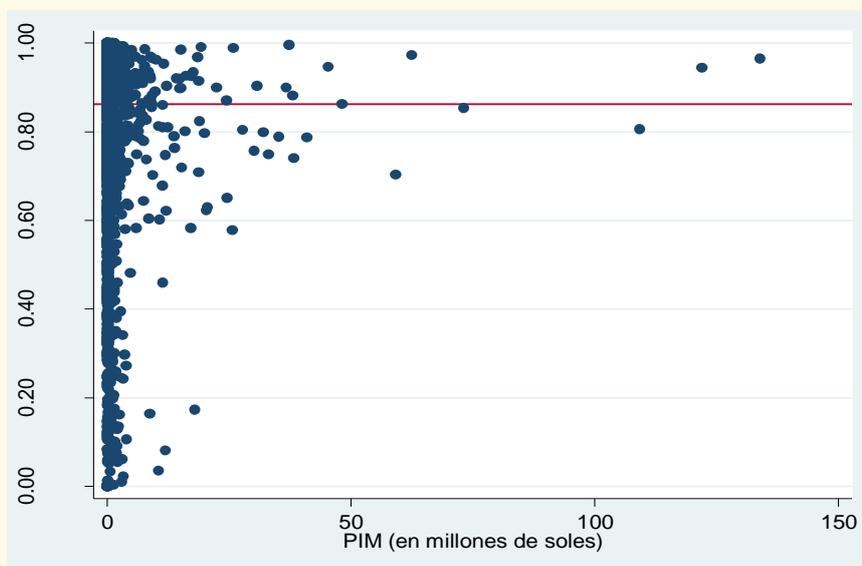
²⁵ Para analizar el presupuesto se ha considerado la información publicada por el MEF acerca del Presupuesto Institucional Modificado (PIM), con el que contó cada EFA de ámbito local para el año 2017.

²⁶ El presupuesto destinado a la protección del medio ambiente corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones orientadas a la protección de los recursos naturales, control y remediación de la contaminación ambiental.

²⁷ Debido a que la información relacionada al presupuesto es asimétrica (aproximadamente el 80% de las EFA de ámbito local cuentan con un presupuesto menor a un millón de soles), se ha considerado como medida de tendencia central a la mediana.

²⁸ El presupuesto destinado a la protección del medio ambiente, considera las fuentes de ingreso: acciones

Gráfico 24. Nivel de ejecución vs presupuesto destinado a la protección del medio ambiente, por EFA de ámbito local, para el año 2017



Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF

b. Porcentaje de las EFA regionales y locales que participan en los PP 036, 096 y 144

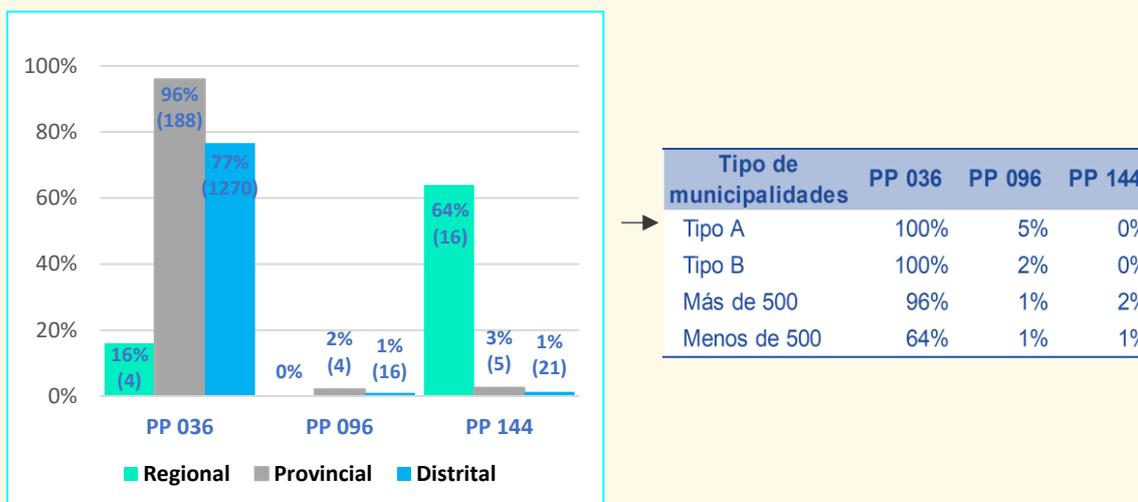
Se ha examinado la participación actual que las EFA tienen en los programas presupuestales y se ha podido determinar que de las 1,894 EFA analizadas²⁹, 1,463 (77% de ellas) participan en el programa presupuestal 036 (Gestión integral de residuos sólidos), solo 21 EFA (1% de EFA) participan en el PP 096 (Gestión de la calidad del aire) y 43 (2% de EFA) lo hacen en el PP 144 (Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos).

Ello evidencia, que existe una oportunidad por parte de las EFA de participar en los PP relacionados a la gestión de la calidad del aire y a la conservación y uso sostenible de ecosistemas. En el gráfico a continuación se aprecia la participación de las EFA regionales y locales en los PP 036 (Gestión integral de residuos sólidos), 096 (Gestión de la calidad del aire) y 144 (Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos).

centrales, asignaciones presupuestales que no resultan en productos (APNOP) y programas presupuestales (PP).

²⁹ La cifra 1,894 incluye al OEFA

Gráfico 25. Porcentaje de EFA regionales y locales que participan en los PP 036, 096 y 144 al 2017



Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF

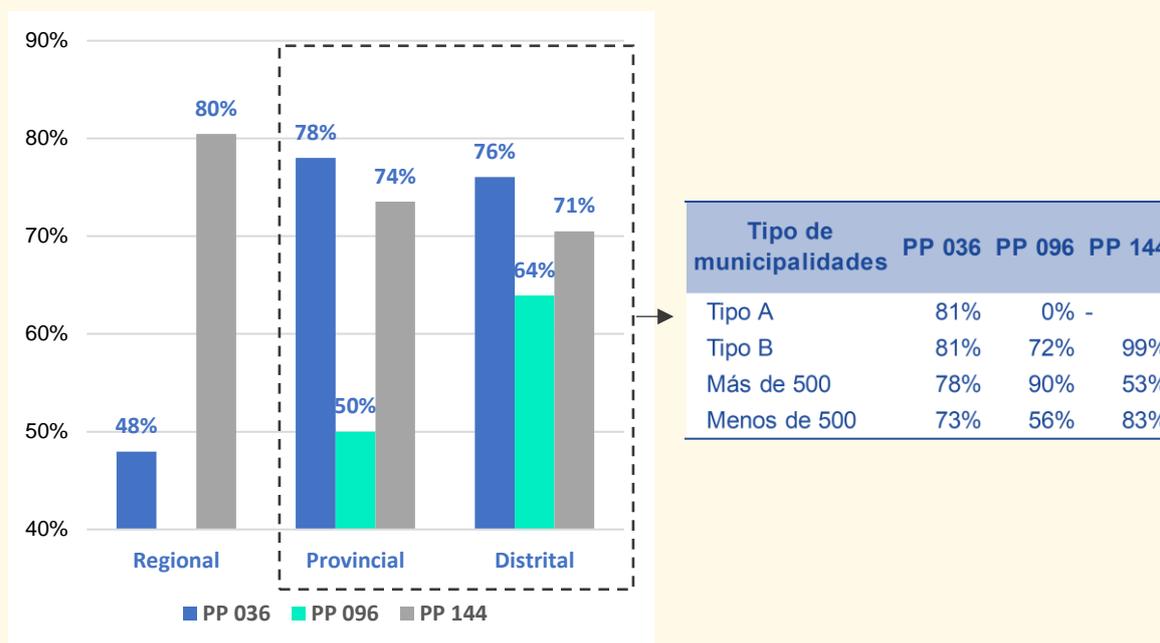
Según se puede observar en el gráfico, la participación de las EFA regionales es más significativa en el PP 144 (Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos), ya que 16 Gobiernos Regionales (64% del total) participan de este PP.

Respecto de las EFA locales (provinciales y distritales) su participación es mucho más activa en el PP 036 (Gestión integral de residuos sólidos)³⁰.

Asimismo, es importante observar la ejecución de los recursos con los que cuentan las EFA, ya que puede ser un indicador del logro de los resultados que proponen los programas presupuestales. Al respecto, la ejecución anual del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) tiene un promedio de 64%, 67% y 70%, para las EFA regionales, provinciales y distritales, respectivamente, lo cual indica que existen opciones para la mejora en la gestión de recursos para asegurar la provisión de bienes y servicios de parte la EFA.

³⁰ No se consideran las EFA nacionales en el gráfico, debido a que, en este caso, solo el OEFA participa en los 3 PP en cuestión

Gráfico 26. Ejecución Presupuestal de EFA por PP en el 2017, por nivel de gobierno (%)



Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF

Según lo analizado, aunque las EFA enfrentan limitaciones en el presupuesto, existe una oportunidad por parte de las EFA para que, en el marco de los PP, puedan incorporar actividades que contribuyan con el desarrollo de la fiscalización ambiental.

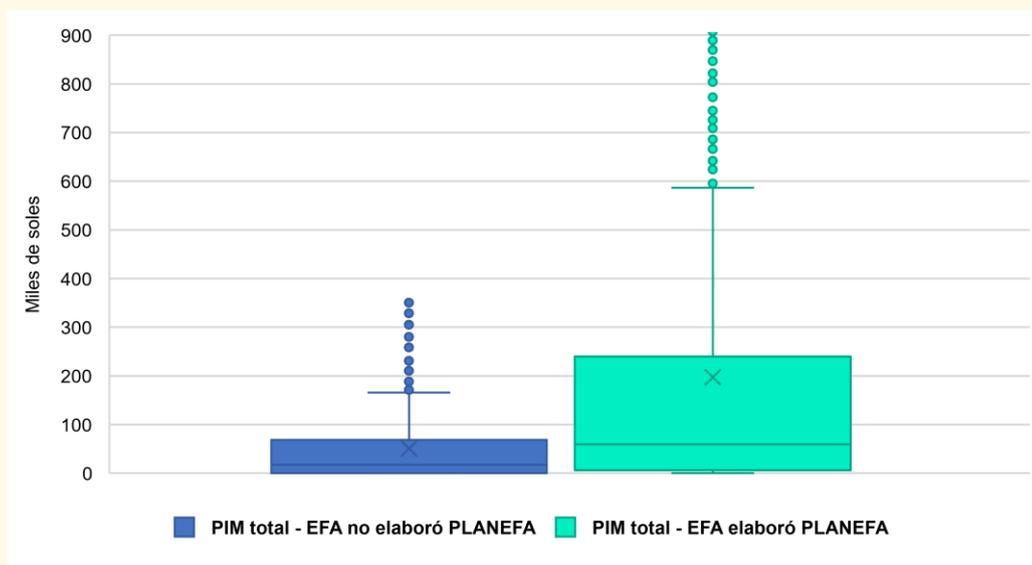
c. Diferencias presupuestales entre las EFA que elaboran su Planefa

Utilizando la información del Portal de Transparencia Económica del MEF, se analizó el presupuesto con el que contaron las EFA locales (provinciales y distritales) únicamente en los tres programas presupuestales (036, 096 y 144) durante el año 2017 y se evidenció que existen diferencias entre aquellas EFA que elaboraron su Planefa de acuerdo a los reportes del aplicativo del Planefa, respecto de las que no lo elaboraron.

Siendo que el presupuesto promedio de una EFA que elaboró su Planefa en el 2017 asciende en promedio a S/. 197,305.97 soles, mientras que el de una EFA no lo hizo asciende en promedio a S/. 50,753.04 soles.

La distribución del presupuesto para este tipo de EFA se presenta a continuación en el siguiente diagrama de caja, observándose que las EFA que elaboraron su Planefa en el 2017 poseen, en promedio, un presupuesto 2.9 veces mayor a aquellas que no elaboraron sus Planefa, con lo cual se puede inferir que la planificación de las actividades de fiscalización ambiental plasmadas en este instrumento podría ser de ayuda para la gestión presupuestaria de las EFA.

Gráfico 27. Diferencias presupuestales entre las EFA que declararon haber elaborado su Planefa, durante el año 2017(*)



(*) Se ha considerado el presupuesto con el que contaron las EFA en los tres PP analizados (036, 096 y 144)
Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF

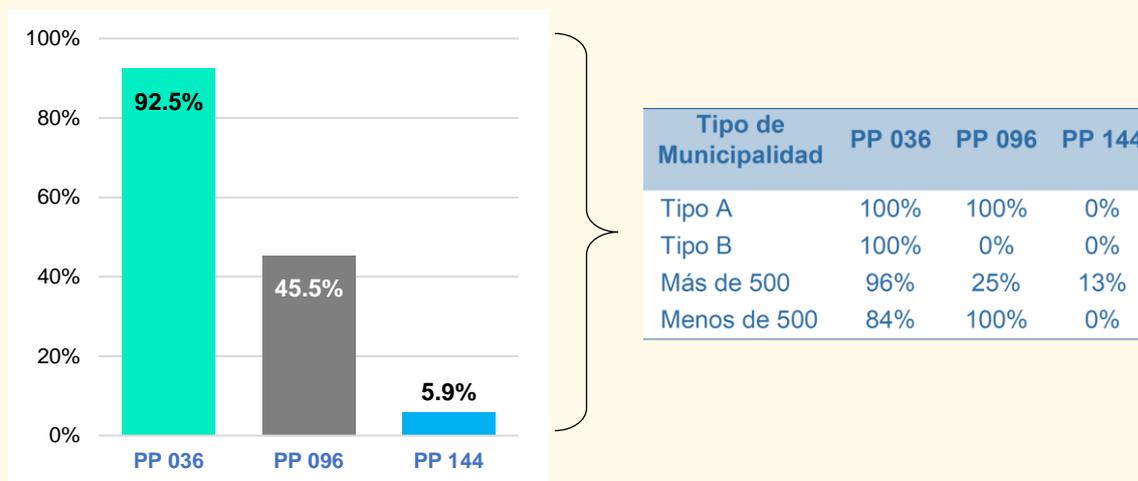
d. Porcentaje de las EFA que desarrollan actividades financiadas mediante PP

Dentro de la programación presupuestal, las entidades pueden programar recursos destinados a cubrir actividades y proyectos³¹. Este indicador analiza el porcentaje de las EFA que participan en los PP mediante la ejecución de actividades³², es decir evalúa la realización de acciones permanentes orientadas a la provisión de bienes y servicios medibles dentro de los programas presupuestales.

³¹ Respecto de los recursos destinados a proyectos, se tratan de intervenciones a corto plazo destinadas a la creación, ampliación, mejora, modernización y/o recuperación de la capacidad de producción de bienes y servicios.

³² Cabe mencionar que la ejecución de actividades implica la ejecución permanente de actividades de mediano y largo plazo que, en sí mismas, constituyen la producción de bienes y servicios que responde a objetivos medibles.

Gráfico 28. Nivel de participación de las EFA locales en los PP, mediante actividades



Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF

Casi la totalidad de las EFA locales que participan en el PP 036 (Gestión integral de residuos sólidos), lo hacen a través de actividades, en contraste con los PP 096 (Gestión de la calidad del aire) y PP 144 (Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos) donde la asignación de actividades es del 45.5% y 5.9%³³.

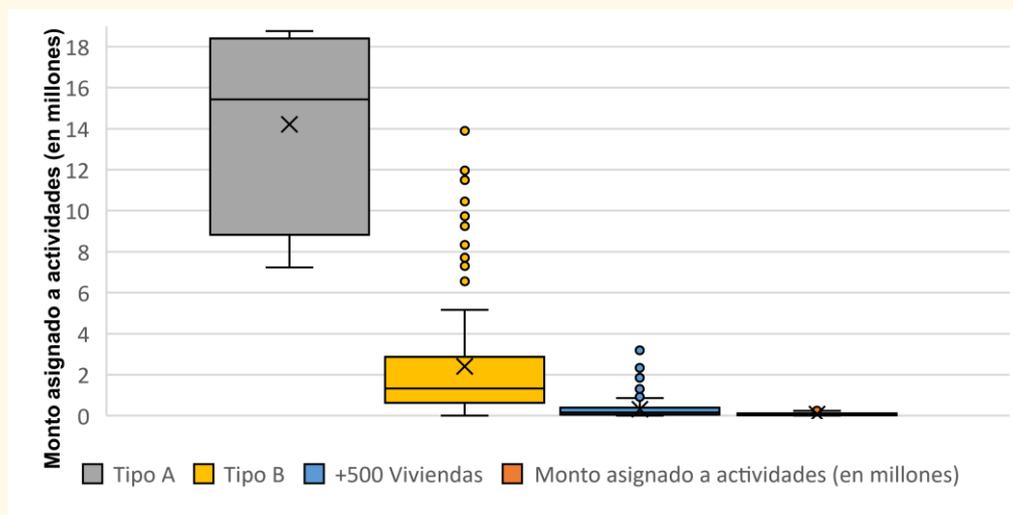
El saldo se destina a la ejecución de proyectos de inversión, en el caso del PP 096 es del 54.5% y en el PP 144 es un 94.1 %.

Además, al analizar la magnitud de los recursos, se muestra la diferencia entre los montos asignados a actividades del PP 036 (Gestión integral de residuos sólidos) entre los distintos tipos de las EFA locales.

Al respecto, la mitad de las EFA distritales correspondientes a municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas, asignan menos de S/. 42,833 soles para atender este tipo de actividades en el marco del PP 036 (Gestión integral de residuos sólidos), lo cual contrasta con los montos disponibles para las municipalidades de tipo A y B, según se aprecia en el Gráfico 29.

³³ Cabe señalar que, la información de EFA regionales es muy escasa, sin embargo, se observó que, la mitad de las EFA que participan en este PP 144 (6 de 12), lo hacen a través de actividades.

Gráfico 29. Montos asignados a actividades (PP 036)

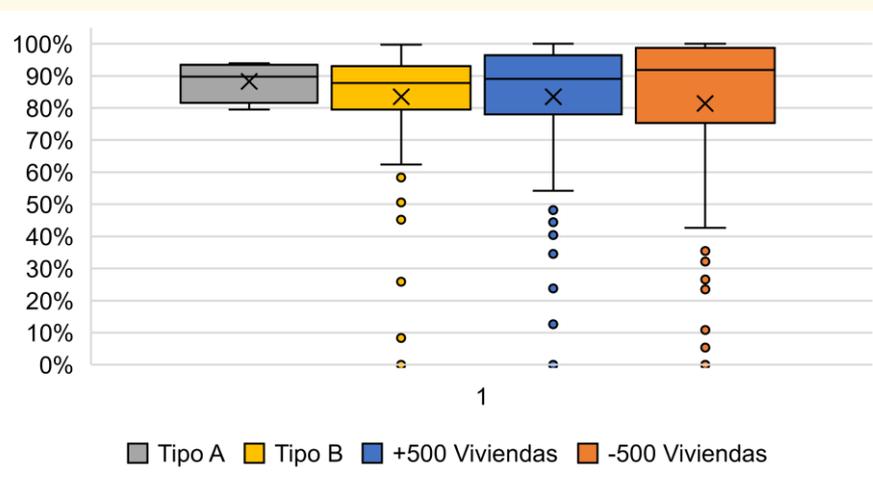


Medida	Tipo A	Tipo B	+500 viviendas	-500 viviendas
Mediana	15 424 174	1 321 633	152 728	42 833
Promedio	14 213 610	2 406 268	85 565	85 566

Fuente: Portal de Transparencia Económica - MEF

Por otro lado, si bien existen diferencias significativas entre los montos asignados, las EFA tienen niveles altos de ejecución de sus recursos asignados a actividades, siendo que, en todos los casos, la mediana de ejecución presupuestal, supera el 87% de ejecución³⁴.

Gráfico 30. Ejecución de recursos asignados a actividades (PP 036)



	Tipo A	Tipo B	+500 viviendas	-500 viviendas
Mediana	89.7%	87.8%	89.1%	91.8%
Promedio	88.2%	83.5%	83.5%	81.4%

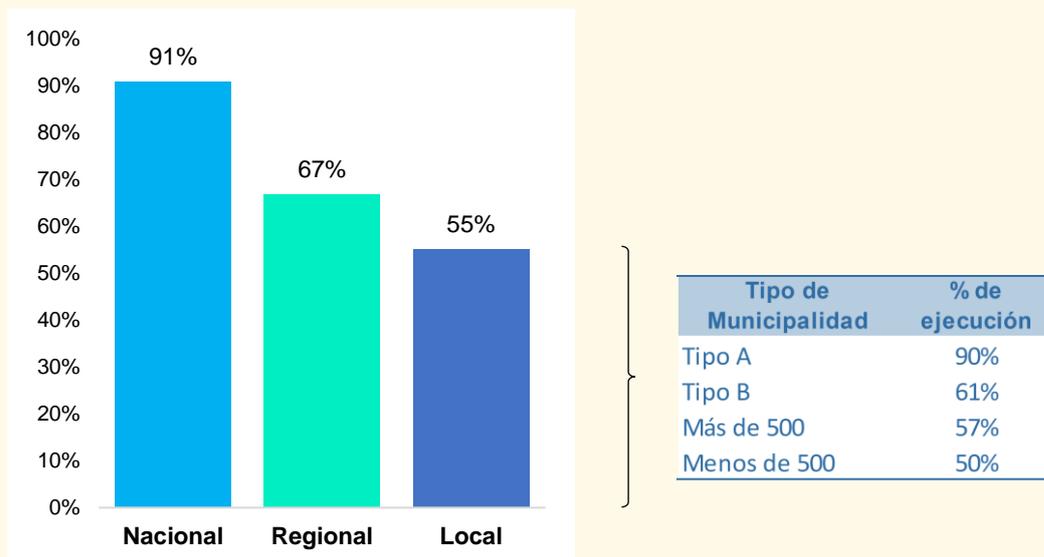
Fuente: Portal de Transparencia Económica – MEF

³⁴ Dada la asimetría de la información analizada, se ha considerado la mediana como la medida de tendencia central.

e. Percepción de ejecución de actividades del Planefa

Según lo declarado por las EFA, en la encuesta realizada, son las de ámbito nacional quienes declaran tener el nivel más alto de cumplimiento respecto de las acciones de fiscalización ambiental programadas en su Planefa (91%), seguidas de las regionales (67%) y locales (55%).

Gráfico 31. Nivel de ejecución de las actividades programadas



Fuente: Encuesta Planefa

7.3.2. Cumplimiento en seguimiento y evaluación del Planefa

a. Seguimiento a la ejecución de actividades de fiscalización ambiental de las EFA

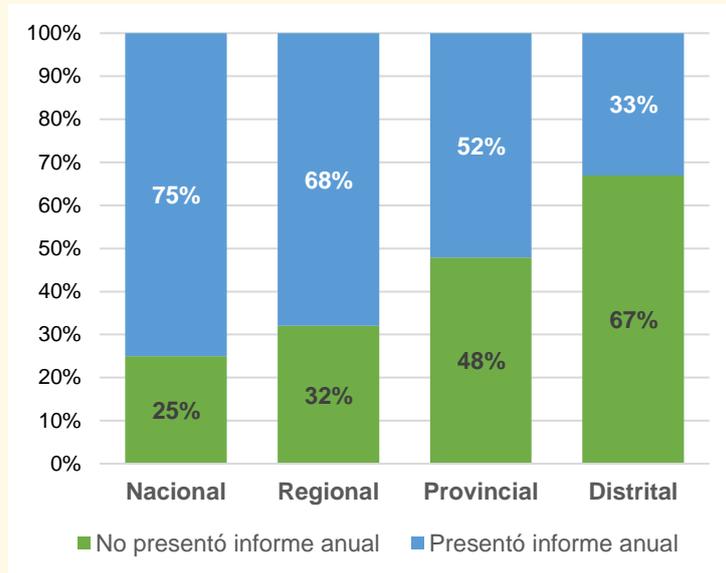
De la información analizada, las EFA realizan el reporte de su programación y de sus informes anuales de ejecución en el aplicativo informático del Planefa.

La información contenida, sirve de insumo a la Subdirección de Seguimiento a Entidades de Fiscalización Ambiental (SEFA), para la ejecución de sus supervisiones y capacitaciones. Sin embargo, se advierte la falta de un mecanismo de sistematización de información, que permita realizar el seguimiento y monitoreo respecto de las actividades programadas y ejecutadas por parte de las EFA.

b. Presentación del Informe anual de actividades de fiscalización ambiental

Tal como se mencionó, en la sección de planteamiento del problema, durante el 2017 solo un 39% de las EFA que elaboraron su Planefa cumplieron con la remisión de sus informes anuales de actividades de fiscalización ambiental, siendo las EFA de ámbito nacional quienes tienen el porcentaje más alto de presentación de este tipo de informes, tal como se muestra a continuación.

Gráfico 32. Cumplimiento en la presentación de informes anuales de ejecución del Planefa 2017



8. ANÁLISIS

Habiendo concluido la medición de indicadores con la evidencia recogida, y considerando que los lineamientos para lograr una adecuada planificación, seguimiento y evaluación de los Planefa han sido transmitidos en las acciones de supervisión y capacitación que realiza el OEFA a nivel nacional, se realiza el siguiente análisis:

- A nivel de producto se han realizado 1293 acciones de seguimiento en el primer semestre del 2018, y se han realizado 156 capacitaciones en el 2017.
- Existen brechas que cubrir en la presentación del Planefa, el 55% de EFA actualmente presentan dicho instrumento; sin embargo, las EFA declaran programar sus actividades de fiscalización ambiental en un mayor porcentaje (70%).
- Un 83% de las EFA declaran cumplir con la elaboración del Planefa en los últimos 3 años, y un 80% manifiestan utilizar criterios de priorización para la programación de sus actividades de fiscalización ambiental.
- El 59% de las EFA declaran percibir como un proceso difícil o complejo la elaboración de los PLANEFA, y el 23% declara que terceriza su formulación.
- El tiempo para la preparación del Planefa es de 2 meses en promedio; y el personal designado para las labores de fiscalización ambiental es en promedio de 11 personas, 3 personas y 1 persona para las EFA nacionales, regionales y locales, respectivamente.
- Existen brechas que cubrir respecto a las capacidades del personal de las EFA para ejercer funciones de fiscalización ambiental, (principalmente para la función supervisora y evaluadora).
- Respecto de las EFA distritales, se encontró que un 77%, 1% y 1% participó en los PP 036, PP 096 y PP 144, respectivamente. Además, las EFA que elaboran Planefa, tienen un presupuesto 2.9 veces mayor que aquellas que no lo realizan. Respecto a la participación de EFA locales en los PP mediante actividades, se observó que un 92.5%, 45.5% y 5.9% participó mediante dichas acciones en los PP 036, PP 096 y PP 144, respectivamente.
- Existe una oportunidad de articulación de las EFA a nivel nacional con los programas presupuestales. Se observó que existe una baja participación por parte de las EFA en los programas presupuestales relacionados a la calidad del aire y a la conservación y uso sostenible de los ecosistemas, por lo que, se evidencia una oportunidad por parte de las EFA para obtener mayores recursos, para la fiscalización ambiental, a través de estos programas.
- Un 56% de las EFA declaró ejecutar las actividades programadas en su PLANEFA. Además, no existe un mecanismo de sistematización y seguimiento de las actividades programadas en el PLANEFA y sólo el 39% de las EFA cumplieron con presentar su Informe Anual de actividades.

Cuadro 9. Resumen, componte, indicadores y resultados

NIVEL	COMPONENTE	INDICADORES	RESULTADO		
PRODUCTO	Supervisiones a EFA realizadas	a.- Seguimiento a las EFA	1 293 acciones de seguimiento en el primer semestre del 2018		
	Capacitaciones y asistencia técnica realizada	b.- Capacitaciones a las EFA	156 capacitaciones en el 2017		
RESULTADOS INTERMEDIOS	Cumplimiento en elaboración del Planefa	a.- Cumplimiento de presentación de Planefa	55%		
		b.- Declaración de programación operativa de actividades de fiscalización ambiental	70%		
		c.- Declaración de Cumplimiento con elaboración del Planefa en los últimos tres años	83%		
		d.- Identificación de criterios para la programación de actividades de fiscalización ambiental	80%		
		e.- Calificación del proceso de elaboración del Planefa	59% califica el proceso de difícil o complejo		
		f.- Participación de la EFA en la elaboración del Planefa	23% terceriza		
		g.- Tiempo de preparación del Planefa	2 meses en promedio		
	Capacidades fortalecidas en las EFA para ejercer sus funciones	a.- Personal designado para labores de fiscalización ambiental	EFA nacionales: 11 personas EFA regionales: 3 personas EFA locales: 1 persona		
		b.- Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA para realizar actividades de evaluación ambiental	41% insuficiente		
		c.- Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA para realizar actividades de supervisión	50% bueno		
		d.- Percepción de la capacidad del equipo técnico de las EFA para tramitar Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS)	67% muy bueno		
		RESULTADOS FINALES	Ejecución de actividades de fiscalización ambiental	a.- Ejecución del presupuesto destinado a la protección del medio ambiente	Menos del 86% de ejecución en gestión del medio ambiente
				b.- Porcentaje de EFA regionales y locales que participan en los PP 036 (Gestión integral de residuos sólidos), 096 y 144	PP 036 (Gestión integral de residuos sólidos): 77% de las EFA PP 096: 1% de las EFA PP 144: 1% de las EFA
				c.- Diferencias presupuestales entre las EFA que elaboran sus Planefa	EFA que elaboran Planefa tiene un presupuesto 2.9 veces mayor
d.- Porcentaje de EFA locales que participan en PP mediante actividades	PP 036 (Gestión integral de residuos sólidos): 92.5% PP 096: 45.5% PP 144: 5.9%				
f.- Ejecución de actividades del Planefa	56%				
Cumplimiento en seguimiento y evaluación del Planefa	a.- Seguimiento a la ejecución de actividades de fiscalización	No existe un mecanismo de sistematización y seguimiento			
	b.- Presentación de Informe Anual de actividades de fiscalización ambiental	39% de las EFA cumplieron que presentar sus Planefa			

9. CONCLUSIONES

El marco normativo vigente contempla, como parte de las funciones del Consejo Directivo del OEFA, la aprobación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Asimismo, el Régimen Común de Fiscalización Ambiental establece que son los Planefa los instrumentos de planificación a través de los cuales cada EFA programa acciones en el marco de sus competencias.

A fin de establecer las reglas para formular, aprobar y evaluar los Planefa, el OEFA aprobó en el año 2014 los lineamientos que son objeto de evaluación en el presente documento.

De la evidencia recogida y análisis de los indicadores, podemos concluir que:

- Existen brechas en la presentación del Planefa (55% de EFA lo presentan), lo cual puede explicarse por la percepción de dificultad en su elaboración (59% de EFA lo perciben como difícil o complejo).
- Según lo declarado por las EFA, la principal dificultad en el proceso de elaboración, aprobación y presentación del Planefa es la falta de presupuesto con el que cuentan para realizar actividades de fiscalización ambiental. Además, las EFA precisaron que otras de las principales dificultades que presentan son principalmente la falta de personal y una adecuada especialización en temas de fiscalización ambiental.
- Las EFA que elaboran Planefa tienen un presupuesto 2.9 veces mayor que aquellas que no lo realizan. Aun así, existen oportunidades de articulación de las EFA con los programas presupuestales, donde aún se evidencia una baja participación.
- Se evidencian deficiencias por parte de las EFA en la programación de actividades, y vinculación con sus instrumentos de gestión, no habiéndose podido incorporar estas actividades como parte de sus planes operativos. El 2% de las EFA se encuentra articulado al PP 144 (Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos).
- Los lineamientos e instrumentos asociados para la formulación, aprobación y evaluación del Planefa no contemplan instrumentos de sistematización y seguimiento de actividades programadas. Asimismo, sólo el 39% de las EFA cumplen con presentar su Informe Anual de actividades.
- Se ha advertido que las EFA no cuentan con información sistematizada e integrada acerca de la labor que realizan en el ámbito de la fiscalización ambiental, la cual permitiría coadyuvar en la labor de articulación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

10. RECOMENDACIONES

- Realizar modificaciones a los lineamientos del Planefa, adecuando los plazos de presentación a los de programación operativa de los instrumentos de gestión de las EFA: planes operativos y programas presupuestales.
- Reformular los lineamientos e incorporar una lógica de programación operativa y presupuestal a la formulación del Planefa, con el objetivo que sirva como instrumento que ayude a la incorporación de las acciones de fiscalización ambiental, dentro de la programación de los planes operativos.
- Reformular el aplicativo actual del Planefa, a fin de que este sirva como un instrumento de seguimiento a las actividades de fiscalización ambiental realizadas por las EFA.
- Mejorar los anexos aprobados en los lineamientos, a fin de disminuir la complejidad de los mismos, sistematizando la información que contribuya al seguimiento y evaluación de acciones de fiscalización ambiental.
- Dar seguimiento a los indicadores establecidos en la presente evaluación, acerca de las acciones de fiscalización ambiental programadas a realizar por las EFA en sus respectivos Planefa, los cuales podrían ser complementados con indicadores que permitan medir el nivel de impacto en términos de bienestar. Asimismo, se sugiere que el OEFA genere indicadores que sirvan de modelo para las demás EFA.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Serie Manuales N° 45. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Cepal/GTZ Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf
- European Commission. (2017). Better Regulation Guidelines. Bruselas. Obtenido de: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2011). La evaluación de impacto en la práctica. Washington DC. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Obtenido de http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/IEP_SPANISH_FINAL_11062_8.pdf
- HM Treasury. (2011). The Magenta Book: Guidance for evaluation. Her Majesty's Treasury. Obtenido de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf
- Jürgens, H. (2012). National environmental policies: A comparative study of capacity-building. Springer Science & Business Media.JPAL. (s.f.). "Teoría de cambio". Material del curso Evaluación de Impacto de Programas Sociales. Obtenido de <https://courses.edx.org/courses/course-v1:MITx+JPAL101SPAx+1T2015/course/>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). Ministerio de Economía y Finanzas. Obtenido de <https://goo.gl/bwWoda>
- Navarro, H. King, K. Ortegón, E. Pacheco, J. F. (2006). Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5489/1/S0501023_es.pdf
- OECD. (2008). *OECD Guiding principles for regulatory quality and performance*. Paris. Obtenido de https://archive.org/details/bub_gb_b607bQuq3CkC
- OECD. (2010). DAC Guidelines and Reference Series, Quality Standards for Development Evaluation Obtenido de <https://www.oecd.org/development/evaluation/qualitystandards.pdf>
- OECD. (2011). Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public. OECD Publishing. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatorypolicyandgovernancesupportingeconomicgrowthandservingthepublicinterest.htm>
- OECD. (2012). Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>
- OECD. (2015). Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/9789264241800-en>
- ONU Mujeres. (s.f.). Centro Virtual de Conocimientos para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas. Obtenido de <http://www.endvawnow.org/es/articles/340-tipos-de-evaluacion-monitoreo-resultado-e-impacto.html>

ANEXOS

Anexo 1: Ficha Técnica: Encuesta para el estudio y mejora del Plan anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa)

1. FINALIDAD Y OBJETIVOS

Finalidad

La encuesta para el estudio y mejora del Plan anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa) permite al OEFA generar una línea base sobre las condiciones bajo las que las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) ejercen sus competencias de fiscalización ambiental, y el estado de las actividades de fiscalización ambiental que ejecutan. Ello, a fin de generar indicadores y conocer los resultados que ha tenido la aplicación del Planefa a nivel de EFA nacionales, regionales y locales.

Objetivo General

Identificar los factores que repercuten sobre el cumplimiento, formulación y ejecución del Planefa en las distintas Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) a nivel nacional

Objetivos Específicos

- Identificar el nivel de cumplimiento de las actividades programas en los Planefa de las EFA
- Identificar los factores que se relacionan con el nivel de cumplimiento de las actividades del Planefa
- Identificar las principales dificultades que encuentran las EFA para formular y ejecutar las actividades de sus Planefa
- Identificar las principales carencias de las EFA para cumplir con sus funciones en materia de fiscalización ambiental

2. PERIODO

La encuesta se aplicó durante los meses de diciembre de 2017 hasta marzo de 2018.

3. POBLACION OBJETIVO

La encuesta se aplicó a las EFA de nivel nacional, regional y local, las cuales componen un universo de 1,893 EFA.

Cuadro 1. Universo de EFA

Tipo de EFA	Cantidad
Nacional	14
Regional	25
Provincial	197
Distrital	1,657
Total	1,893

Se tuvo una tasa de respuesta de 42% (789 respuestas válidas).

Cuadro 2. Porcentaje del universo de EFA con respuestas validadas

Tipo de EFA	% de EFA
Nacional	57.1%
Regional	76.0%
Provincial	65.0%
Distrital	43.6%

4. INFORMANTES

Las personas que respondieron la encuesta son funcionarios de las EFA, encargados de la elaboración, aprobación y presentación del Planefa.

5. CARACTERÍSTICAS DE LA ENCUESTA

Se aplicó una encuesta de manera virtual, remitida a los correos electrónicos de los funcionarios de las EFA encargados de la formulación del Planefa.

En el caso de las EFA que no contaban con internet, la encuesta se remitió en vía física, con apoyo de las Oficinas Desconcentradas del OEFA.

6. TEMAS DE LA ENCUESTA:

La encuesta cuenta con 11 secciones que parten del diagnóstico de la percepción que los funcionarios tienen sobre la problemática ambiental bajo sus competencias, las acciones que se toman al respecto y de manera específica la planificación y ejecución de actividades en materia de fiscalización ambiental. Las secciones son:

- i. Información general
- ii. Principales problemas en la localidad
- iii. Problemática ambiental
- iv. Estrategia de fiscalización ambiental
- v. Funciones y competencias
- vi. Programación del Planefa
- vii. Cumplimiento de acciones
- viii. Instrumentos legales
- ix. Fortalecimiento de capacidades
- x. Programa de cumplimiento
- xi. Recomendaciones acerca del Planefa

Anexo 2: Cuestionario de la encuesta para el estudio y mejora del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa)

Con el objetivo de mejorar la labor de fiscalización ambiental a nivel nacional, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), se encuentra trabajando en la reformulación y mejora del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa).

Por ello, con el apoyo de la Cooperación Alemana para el desarrollo (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit -GIZ) y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), se ha elaborado la encuesta que se presenta a continuación, a fin de recoger información referida al proceso de elaboración, aprobación e implementación del Planefa en su institución.

INSTRUCCIONES GENERALES

La encuesta tiene carácter reservado y la información proporcionada tiene como única finalidad realizar la evaluación del Planefa, la misma que deberá ser completada por el especialista de cada institución encargado de la elaboración, aprobación y presentación del Planefa.

Si desea realizar alguna pregunta sobre la encuesta, envíenos un correo electrónico a ocarrillo@oefa.gob.pe o contáctese al teléfono 204 9900 anexos: 5291 - 5635

Agradecemos la información brindada.

*Obligatorio

Información General

1. ¿A qué tipo de Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) pertenece su institución? *

- Gobierno Nacional
- Gobierno
- Municipalidad Provincial
- Municipalidad Distrital

2. Indique en que región y provincia se encuentra ubicada su municipalidad

Región: _____ Provincia: _____

3. Nombre de la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) a la que pertenece *: _____

4. Nombres y Apellidos del funcionario (responsable de llenar la encuesta) *: _____

5. Profesión del funcionario (responsable de llenar la encuesta) *: _____

Marca solo un óvalo.

- Ingeniero ambiental
- Ingeniero agrónomo
- Economista
- Abogado
- Ingeniero forestal
- Biólogo
- Administrador de empresas
- Otro:

6. Cargo del funcionario (responsable de llenar la encuesta) *: _____
7. Dirección de correo electrónico *: _____
8. Número de teléfono *: _____

Principales Problemas en su Localidad

Esta sección tiene la finalidad de conocer cuáles son los principales problemas ambientales presentes en su ámbito de influencia.

9. Desde su punto de vista, ¿Qué tan importantes son cada uno de los siguientes problemas? *

Marcar sólo una alternativa por cada fila

	<i>Sin importancia</i>	<i>Poco importante</i>	<i>Moderadamente importante</i>	<i>Importante</i>	<i>Muy importante</i>
Inseguridad ciudadana					
Corrupción					
Falta de empleo					
Narcotráfico y uso de drogas					
Baja calidad educativa					
Falta de asistencia en salud					
Falta de acceso a los servicios básicos					
Deterioro del medio ambiente					

10. ¿Cuáles considera que son los principales problemas ambientales presentes en su región y/o localidad? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Contaminación de agua (ríos/lagos/lagunas)
- Contaminación de aire
- Contaminación de suelo/tierra
- Deforestación
- Degradación del paisaje
- Extinción de especies
- Limpieza pública (residuos sólidos)
- Otro: _____

11. ¿Cuál es la principal fuente de generación de los principales problemas ambientales presentes en su región, localidad o área de influencia? *

Marca solo un óvalo.

- Residuos domiciliarios *Pasa a la pregunta 15.*
- Sector minero *Pasa a la pregunta 12.*
- Sector energía (hidrocarburos o electricidad) *Pasa a la pregunta 13.*
- Sector pesquero *Pasa a la pregunta 14.*
- Turismo *Pasa a la pregunta 15.*
- Agricultura y ganadería *Pasa a la pregunta 15.*
- Comercio *Pasa a la pregunta 15.*
- Sector forestal *Pasa a la pregunta 15.*
- Otro: *Pasa a la pregunta 15.*

12. ¿Qué tipo de actividad minera genera los mayores impactos ambientales en su región o localidad?*

Selecciona todos los que correspondan.

- Gran y mediana minería
- Pequeña minería y minería artesanal
- Minería informal
- Minería ilegal
- Otro:

Pasa a la pregunta 15.

13. ¿Qué actividad energética genera los mayores impactos ambientales en su región o localidad? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Exploración y explotación de hidrocarburos
- Transporte y distribución de hidrocarburos
- Generación de electricidad
- Distribución de electricidad
- Procesamiento y refinación de hidrocarburos
- Estaciones de servicio (grifos)
- Transmisión de electricidad
- Otro:

Pasa a la pregunta 15.

14. ¿Qué actividad pesquera genera los mayores impactos ambientales en su región o localidad? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Pesca industrial
- Acuicultura de mediana y gran escala
- Otro:
- Pesca artesanal
- Acuicultura de menor escala

Pasa a la pregunta 15.

15. Considerando la actividad que genera los mayores impactos ambientales en su región o localidad. ¿Su entidad tiene competencias para fiscalizar este tipo de actividades? *

- Si *Pasa a la pregunta 18.*
- No *Pasa a la pregunta 16.*

Estrategia de Fiscalización Ambiental

16. A pesar de no tener competencias, para atender estos problemas ambientales. ¿Su entidad realiza algún tipo de acciones para resolver estos problemas? *

Marca solo un óvalo.

- Si *Pasa a la pregunta 16.*
- No *Pasa a la pregunta 17.*

17. Describa brevemente las acciones que ha realizado *

18. ¿La programación de sus acciones de fiscalización ambiental se ha realizado considerando un trabajo en conjunto con otras instituciones, como municipalidades, gobiernos regionales u otras?*

Marca solo un óvalo.

- Si *Pasa a la pregunta 19.*
- No *Pasa a la pregunta 20.*

19. ¿Cuáles son esas instituciones?

20. ¿Utiliza algún criterio para priorizar sus actividades fiscalización ambiental? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No *Pasa a la pregunta 24.*

21. ¿Considera alguno de los siguientes criterios para priorizar las acciones de fiscalización ambiental llevadas a cabo por su entidad? *

Marca todos los que correspondan.

- Denuncias ambientales presentadas
- Zonas de conflicto socio ambiental
- Áreas geográficas en las que exista problemática ambiental
- Afectación de componentes ambientales
- Nivel de riesgo asociado a las actividades
- Cercanía a zonas urbanas
- Cercanía a zonas rurales

22. ¿Considera algún otro criterio para priorizar las acciones de fiscalización ambiental llevadas a cabo por su entidad

Marca solo un óvalo

- Sí
- No *Pasa a la pregunta 24.*

23. ¿Cuáles son esos criterios? *

Funciones y Competencias

24. ¿Cuál es el nombre de la dirección o gerencia competente de la elaboración, presentación y aprobación del Planefa? *

25. ¿La dirección o gerencia encargada tiene competencias exclusivamente ambientales?

- Sí
- No

Programación del Planefa

26. ¿En alguno de los últimos tres años ha cumplido con elaborar su Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa)? *

- Sí *Pasa a la pregunta 28.*
- No *Pasa a la pregunta 27.*

27. ¿Porque razón no ha elaborado el Plan de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa)?

Marca solo un óvalo.

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• No tenía conocimiento• La problemática ambiental no es prioritaria• Otro: | <ul style="list-style-type: none">• No contó con personal para poder elaborarlo• No contó con presupuesto para realizar acciones de fiscalización.• |
|---|---|

Pasa a la pregunta 37.

Funciones y Competencias

28. ¿Cómo calificaría el proceso de elaboración del Planefa? *

Marca solo un óvalo.

- Sencillo
- Difícil
- Complejo
- Muy complejo

29. ¿Se contrataron los servicios de un consultor externo para la elaboración del Planefa?*

Marca solo un óvalo.

- Si
- No

30. ¿Durante que mes inicia el proceso de elaboración del Planefa? *

Marca solo un óvalo.

- | | | |
|-----------|-------------|-------------|
| • Enero | • Febrero | • Marzo |
| • Abril | • Mayo | • Junio |
| • Julio | • Agosto | • Setiembre |
| • Octubre | • Noviembre | • Diciembre |

Cumplimiento de acciones

31. ¿Encuentra dificultad en la elaboración, aprobación y presentación del Planefa? *

Marca solo un óvalo.

- Ninguna
- Poca
- Regular
- Mucha

Pasa a la pregunta 34.

32. ¿Qué factores considera que dificultan la elaboración, aprobación y presentación del Planefa? *

Selecciona todos los que correspondan.

- Aplicativo del Planefa
- Falta de claridad en las disposiciones establecidas para la presentación del Planefa
- Falta de personal asignado para la realización de dichas actividades
- Falta de personal especializado en temas de fiscalización ambiental

33. ¿Qué otras razones dificultan el proceso de elaboración, aprobación y presentación del Planefa?
*

34. ¿Cumple con llevar a cabo las actividades descritas en su Planefa? *

Marca solo un óvalo.

- No
- Si, parcialmente
- Si (con todas las actividades planteadas)

35. ¿Cuáles son las principales dificultades para el cumplimiento de las actividades programadas en su Planefa? *

Selecciona todos los que correspondan.

- No cuento con equipos especializados (equipos para la medición de la calidad de agua, aire, etc.)
- No tengo ninguna dificultad
- Falta de capacitación para el uso de equipos especializados
- No cuento con personal asignado para las labores de supervisión y fiscalización ambiental

- Falta de infraestructura adecuada o equipos de oficina (computadoras, impresoras, etc.)
- Falta de conocimiento de los procedimientos de fiscalización ambiental
- No cuento con instrumentos legales para la ejecución de acciones de fiscalización ambiental
- Otro:

36. ¿Encuentra alguna dificultad en la elaboración y presentación de los Informes Anuales de Fiscalización Ambiental? *

Selecciona todos los que correspondan.

- No encuentro ninguna dificultad
- No tenía conocimientos sobre la elaboración y presentación de Informes Anuales
- No tengo conocimientos acerca de cómo elaborarlos
- Limitaciones de equipo y personal para dar seguimiento a la ejecución del Planefa
- Otro:

37. Señale el porcentaje aproximado de cumplimiento de las actividades programadas en su Planefa 2016 *

Expresa el número en porcentaje (%)

Instrumentos Legales

38. Marcar sólo una alternativa por cada fila ¿Cuenta con alguno de los siguientes instrumentos legales para llevar a cabo las acciones de fiscalización ambiental? *

La fiscalización ambiental debe ser entendida en el sentido amplio, la cual comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, fiscalización y otras similares, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales.

- | | |
|--|--|
| • Reglamento de supervisión | • Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental |
| • Reglamento para la atención de denuncias ambientales | • Reglamento del procedimiento administrativo sancionador |
| • Cuadros de infracciones y sanciones | • Metodología de cálculo de multas |

39. Indique otro instrumento legal con el que cuenta

Fortalecimiento de Capacidades

40. ¿En su institución, cuál es el número de personas asignadas exclusivamente para llevar a cabo las labores de fiscalización ambiental? *

No considerar el personal que realiza labores exclusivamente administrativas

41. ¿Cómo calificaría la capacidad de su equipo técnico para realizar las siguientes actividades de evaluación? *

Selecciona todos los que correspondan.

	NA*	Deficiente	Insuficiente	Suficiente	Bueno	Muy bueno	Excelente
Monitoreos ambientales							
Evaluaciones ambientales							

*NA: No se realizan las actividades

42. ¿Cómo calificaría la capacidad de su equipo técnico para realizar las actividades de supervisión? *

Selecciona todos los que correspondan.

	NA*	Deficiente	Insuficiente	Suficiente	Bueno	Muy bueno	Excelente
Ejecución de las supervisiones							
Análisis e interpretación de resultados de las supervisiones							
Aplicación de medidas administrativas (dictado de medidas preventivas, etc.)							

*NA: No se realizan las actividades

43. ¿Cómo calificaría la capacidad de su equipo técnico para realizar las actividades de fiscalización? *

Selecciona todos los que correspondan.

	NA*	Deficiente	Insuficiente	Suficiente	Bueno	Muy bueno	Excelente
Tramitación de Procedimientos Administrativos Sancionadores							

Aplicación de medidas administrativas
(dictado de medidas correctivas,
cautelares, etc)

Estimación e imposición de sanciones

**NA: No se realizan las actividades*

44. Según su opinión, ¿Cuáles son las principales capacidades técnicas que deben ser fortalecidas en el equipo de fiscalización ambiental a su cargo?

Programa de Cumplimiento

45. ¿Estaría de acuerdo con participar voluntariamente en un concurso orientado al cumplimiento de metas relacionadas a la fiscalización ambiental? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No *Pasa a la pregunta 48*

46. ¿Qué tipos de reconocimientos le gustaría recibir de dicho concurso? *

Seleccione las tres opciones más importantes

- Financiamiento
- Premios honoríficos (trofeos, diplomas, entre otros)
- Viajes de capacitación
- Capacitación al personal en su localidad
- Difusión en medios de comunicación
- Otro:

47. ¿En qué mes le gustaría que se realice la convocatoria para dicho concurso? *

Marca solo un óvalo.

- | | | |
|-----------|-------------|-------------|
| • Enero | • Febrero | • Marzo |
| • Abril | • Mayo | • Junio |
| • Julio | • Agosto | • Setiembre |
| • Octubre | • Noviembre | • Diciembre |

Pasa a la pregunta 49.

48. ¿Por qué no le gustaría participar en dicho concurso? *

Recomendaciones acerca del Planefa

49. ¿Cree que el Planefa es un instrumento útil para la gestión ambiental de su institución?*

Marca solo un óvalo.

- Si
- No
- No sabe

50. ¿Qué sugerencias realizaría al OEFA para facilitar que el Planefa sea un instrumento de mayor utilidad para su institución? *

51. ¿Existe algún comentario adicional que desee agregar?

Anexo 3: Información obtenida del Ministerio de Economía y Finanzas

1. Información presupuestal relacionada a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA)

La información acerca de la participación de las EFA en los distintos programas presupuestales y sobre su desempeño se obtuvo del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual centraliza información económica presentada a tiempo real, que se actualiza de manera diaria y mensual³⁵.

El Portal de Transparencia Económica presenta bases de datos, con información proveniente de cada fuente, o institución responsable de su manejo. Para fines de este documento, se utilizaron las bases de datos que muestran la ejecución del gasto público, disponible en el siguiente enlace: <https://goo.gl/yodANL>

Para fines del estudio, se recopiló información específica sobre todas las EFA de nivel nacional, regional y local que participan en los PP 036, 096 y 144. La información recabada corresponde a información del 2017 y está relacionada a los montos programados en sus presupuestos institucionales, en el marco de cada PP, la distribución de dichos recursos en actividades y proyectos y el nivel de ejecución de los recursos.

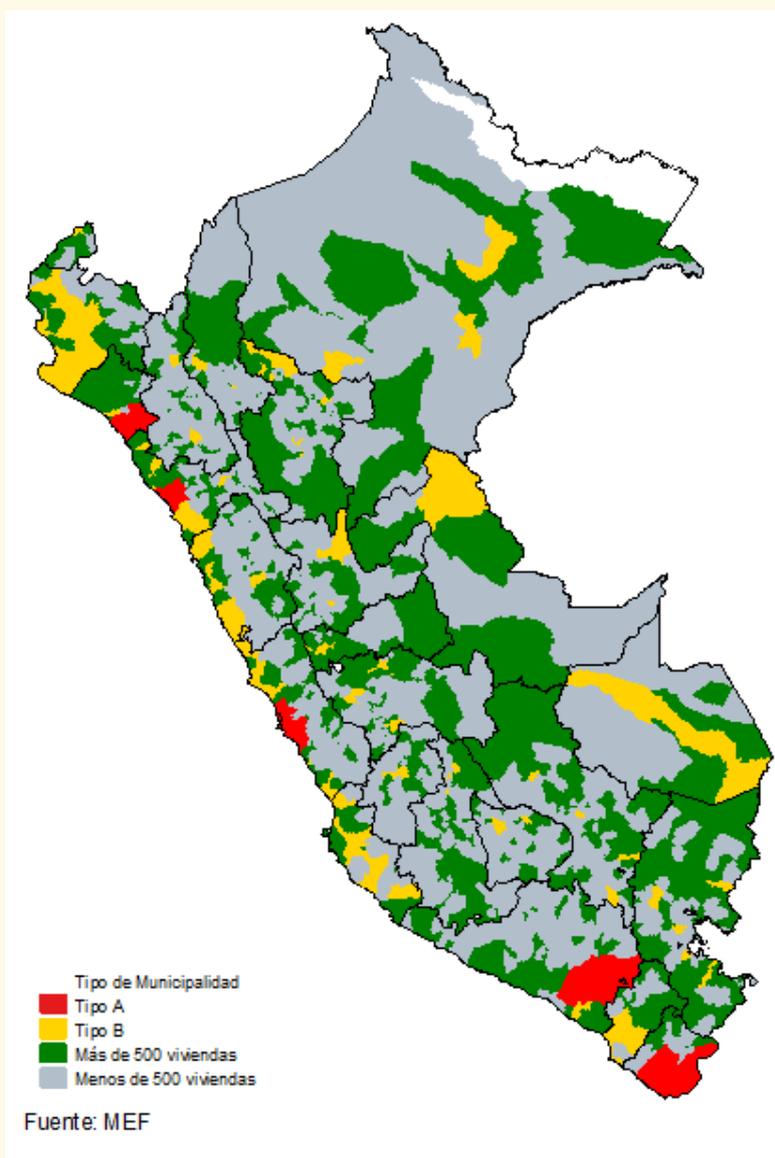
³⁵ Dicho Portal se inauguró en el año 2001 y su creación buscaba generar una herramienta de transparencia económica para todos los niveles del Estado, que, a su vez, contribuya a la cultura de la transparencia de información dentro de la sociedad peruana, así como a la participación ciudadana en las acciones de las entidades públicas.

2. Distribución de las EFA locales

En el marco de Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), el MEF propone una clasificación de las municipalidades locales, en función a criterios de población, carencias, necesidades y potencialidades, según se observa en el siguiente enlace: <https://goo.gl/NYpRhm>

La distribución de las municipalidades de tipo A, tipo B, municipalidades no consideradas ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas y municipalidades no consideradas ciudades principales, con menos de 500 viviendas urbanas, se muestra en el siguiente gráfico:

Distribución de las Municipalidades, según por tipo





Av. Faustino Sánchez Carrión
N° 603, 607 y 615 - Jesus María
Central 204-9900

www.oefa.gob.pe



PERÚ Ministerio
del Ambiente

EL PERÚ PRIMERO