



# Cumplimiento Regulatorio y Fiscalizaciones en el Sector Ambiental de Perú





# **Cumplimiento Regulatorio y Fiscalizaciones en el Sector Ambiental de Perú**

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

**Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:**

OECD (2020), *Cumplimiento Regulatorio y Fiscalizaciones en el Sector Ambiental de Perú*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5ea49c0b-es>.

ISBN 978-92-64-94297-4 (impresa)

ISBN 978-92-64-36176-8 (pdf)

**Imágenes:** Fotografías de portada © Red ivory/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2020

---

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

---

# Prefacio

Las regulaciones son indispensables para el funcionamiento apropiado de la economía y la sociedad. Crean “las reglas del juego” para los ciudadanos, los negocios, el gobierno y la sociedad civil. Son el fundamento de los mercados, protegen los derechos y la seguridad de los ciudadanos y garantizan el suministro de bienes y servicios públicos, así como la protección del medio ambiente. La forma en que se diseñan las regulaciones es un factor importante tanto en la calidad del marco regulatorio como en los resultados obtenidos. Pero la forma en que se aplican y se hacen cumplir las regulaciones, y la forma en que se asegura y se promueve el cumplimiento de los requisitos regulatorios, son también factores determinantes para que el sistema reglamentario funcione como se pretende.

El objetivo de la política regulatoria, o de “mejora regulatoria”, como se le conoce en muchos países y jurisdicciones, es garantizar que las regulaciones y los marcos regulatorios trabajen de manera efectiva en el interés público. Por consiguiente, los programas de mejora regulatoria deben considerar y evaluar las actividades de fiscalización y el cumplimiento regulatorio.

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) solicitó a la OCDE evaluar el cumplimiento regulatorio y las fiscalizaciones en el sector ambiental en Perú. Este informe proporciona una evaluación a fondo del marco institucional y de las prácticas implementadas en el OEFA actualmente. También ofrece recomendaciones para mejorar la capacidad para ejecutar las actividades de fiscalización y cumplimiento que contribuyen de manera efectiva al alcance de los objetivos políticos en el sector ambiental de Perú. La evaluación se realizó mediante la comparación de las prácticas del OEFA con las buenas prácticas internacionales y los mejores principios prácticos identificados por la OCDE y, en particular, con la *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*.

Por ejemplo, la guía recomienda que el cumplimiento regulatorio y las inspecciones deben basarse en la evidencia: decidir qué se debe fiscalizar y cómo se debe fundamentar en datos y evidencia, y los resultados se deben evaluar periódicamente. Con el fin de reforzar el desempeño, el OEFA debe incrementar la recolección, el análisis y el uso de datos fidedignos en la política de cumplimiento e inspecciones en el sector ambiental en Perú.

En el presente informe se reconocen los logros del OEFA para asegurar que las disposiciones regulatorias sobre protección del medio ambiente se apliquen efectivamente. También ofrece una hoja de ruta para que el OEFA se ajuste a la práctica internacional y a las recomendaciones de la OCDE en materia del cumplimiento regulatorio y de inspecciones.

Una versión preliminar de este informe se analizó y aprobó en la XXI sesión del Comité de Política Regulatoria el 7 de noviembre de 2019.

# Reconocimientos

Este informe fue preparado por el Directorado de Gobernanza Pública (GOV) de la OCDE, bajo el liderazgo de Janos Bertok, Director Interino. El estudio fue dirigido por Manuel Flores Romero, Coordinador del programa sobre política regulatoria en Latinoamérica y Daniel Trnka, Coordinador del programa sobre gestión e implementación regulatoria, ambos de la División de Política Regulatoria de la OCDE. La coordinación del informe corrió a cargo de Nick Malyshev, Director de la División de Política Regulatoria. El equipo recibió comentarios invaluable de los revisores: el Sr. Graham Russell, Jefe Ejecutivo de la Oficina de Seguridad y Estándares de Productos del Reino Unido; y Gita Sematoviuciuem, entonces Directora de la División de Política de Supervisión Comercial, Departamento de Comercio y Medio Ambiente, Ministerio de Economía e Innovación de la República de Lituania. Los principales autores son Giuseppa Ottimofiore, experta internacional en cumplimiento e inspecciones, Florentin Blanc, Andrés Blancas, Alberto Morales, Gloriana Madrigal, Erik Perez, Daniel Trnka y Manuel Flores Romero de la División de Política Regulatoria de la OCDE. Se recibieron contribuciones significativas de Martha Baxter, Anna Pietikainen, Andrea Uhrhammer, Klas Klaas y Janos Bertok. Claudia Paupe, Anna Kanjovski y Mariama Diallo prestaron apoyo administrativo y organizacional. Jennifer Stein coordinó el proceso editorial.

El estudio se basa en la información recopilada a través de un cuestionario en diciembre de 2018. El equipo de revisión también llevó a cabo reuniones en Lima, Perú en los meses de marzo, abril y julio de 2019, así como en Cuzco y Trujillo, Perú en abril de 2019 con un amplio rango de actores interesados, entre ellos funcionarios del Gobierno de diferentes ministerios y agencias gubernamentales, representantes del mundo académico y de la comunidad empresarial y expertos en la aplicación del cumplimiento regulatorio y en inspecciones y temas ambientales.

Un borrador del informe se analizó en una reunión del Comité de Política Regulatoria de la OCDE en noviembre de 2019. Extendemos nuestro agradecimiento a todos los delegados por sus retroalimentaciones y comentarios.

La OCDE agradece al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) de Perú, en particular a la Sra. Tessy Torres, Presidenta del Consejo del OEFA; Karina Montes, Asesora Senior de la Presidenta del OEFA; y Mauricio González, Director de la Oficina de Relaciones Institucionales y Atención a la Ciudadanía.

Los equipos de las Direcciones de Supervisión, Fiscalización, Evaluación y Políticas y Estrategias del OEFA proporcionaron valiosa información, así como los organismos asesores y de apoyo, dirigidos por la Gerente general, Miriam Alegría.

Los comentarios y la experiencia de los actores interesados del sector privado representaron un útil aporte para este informe. La OCDE agradece la participación de las entidades públicas que colaboraron, en especial al Ministerio del Ambiente y sus organismos afiliados.

# Tabla de contenido

Abreviaciones y acrónimos	9
Resumen ejecutivo	11
Instrumentos legales	14
<b>1 Antecedentes y contexto</b>	<b>16</b>
Cumplimiento y gobernanza regulatoria	17
Principios de fiscalizaciones y cumplimiento	19
Sistema regulatorio ambiental en Perú	20
Introducción a la evaluación y las recomendaciones de cumplimiento y fiscalizaciones en el sector ambiental de Perú	24
Referencias	26
Notas	26
<b>2 Cumplimiento basado en la evidencia</b>	<b>27</b>
Uso de regulaciones basadas en la evidencia y principios estratégicos del OEFA	29
Principales fuentes de evidencia para la planeación de las inspecciones	30
Uso de indicadores que se enfoquen en los resultados para brindar información de las decisiones	33
Evaluación	35
Recomendaciones	35
Referencias	36
Notas	36
<b>3 Selectividad</b>	<b>37</b>
La importancia de la prevención en la protección ambiental	38
Alternativas para el cumplimiento regulatorio dirigido por el estado	39
Evaluación	40
Recomendaciones	41
Referencias	41
Notas	41
<b>4 Enfoque de riesgo y proporcionalidad</b>	<b>42</b>
Acercamiento al riesgo: principios rectores y entendimiento común	43
Evaluación	47
Recomendaciones	48
Referencias	49
Notas	49

<b>5 Regulación responsiva</b>	<b>50</b>
Cumplimiento responsivo (proporcional)	51
Consideración de las características de las entidades reguladas	52
Efectividad de diferentes opciones	53
Evaluación	53
Recomendaciones	54
Referencias	55
Notas	55
<b>6 Visión a largo plazo</b>	<b>56</b>
Visión oficial y estrategia	57
Mecanismos adicionales para evitar el “reflejo” regulatorio y los cambios políticos a corto plazo	58
Evaluación	59
Recomendaciones	59
Referencias	60
Notas	60
<b>7 Coordinación y consolidación</b>	<b>61</b>
Un Régimen Común de Fiscalización Ambiental para garantizar la “armonización” y la “homogeneidad”	62
Aclaración de los mandatos y responsabilidades para lograr la coordinación	64
Intercambio de información y actividades conjuntas con otras autoridades	66
Evaluación	67
Recomendaciones	67
Referencias	68
Notas	69
<b>8 Gobernanza transparente</b>	<b>70</b>
Gerencia del OEFA	72
Medidas para evitar conflictos de intereses y metas contradictorias	72
Evaluación	74
Recomendaciones	74
Referencias	75
Notas	75
<b>9 Integración de la información</b>	<b>76</b>
Herramientas de TI para asegurar la recolección de datos, la disponibilidad y la gestión de actividades	77
Intercambio de datos	81
Evaluación	83
Recomendaciones	84
Referencias	85
Nota	85
<b>10 Procesos claros y justos</b>	<b>86</b>
Principios rectores, reglas y procesos para las fiscalizaciones	87
Proceso de toma de decisiones y posibilidades de desafío	88
Otros medios de transparencia	88
Evaluación	89
Recomendaciones	90
Referencias	90
Notas	90

<b>11 Promoción del cumplimiento</b>	<b>91</b>
Promoción del cumplimiento: principios rectores y herramientas	92
Garantizando el cumplimiento y “un avance más allá”	94
Evaluación	97
Recomendaciones	97
Referencias	100
Notas	101
<b>12 Profesionalismo</b>	<b>102</b>
Profesionalismo de los inspectores	103
Capacitación de los inspectores	103
Evaluación	106
Recomendaciones	107
Referencias	108
Notas	109
<b>13 Poniendo los pies sobre la tierra</b>	<b>110</b>
Proliferación de indicadores y puntos de datos	111
Indicadores de desempeño recién introducidos	112
Medición de la satisfacción de los actores interesados	116
Evaluación	116
Recomendaciones	117
Referencias	118
Notas	118
<b>14 Experiencia internacional en políticas de fiscalización y cumplimiento</b>	<b>119</b>
Irlanda: Agencia de Protección Ambiental	120
Reino Unido: Ejecutivo de Salud y Seguridad	127
Lituania: Servicio Estatal de Alimentación y Veterinaria	136
Referencias	141

## Tablas

Tabla 1.1. Cronología del portafolio regulatorio del OEFA	21
Tabla 2.1. Lista de indicadores en el PLANEFA del OEFA 2019	34
Tabla 4.1. Asistentes a los talleres de diseminación y capacitación en la metodología de riesgos del OEFA	45
Tabla 9.1. Herramientas de TIC del OEFA	77
Tabla 9.2. Autoridades que operan en la PIDE	82
Tabla 11.1. Número de consultas manejadas por el OEFA en 2018	93
Tabla 14.1. Actividades autorizadas y reguladas por la EPA	121
Tabla 14.2. Investigaciones de cumplimiento	123
Tabla 14.3. Estrategia del Ejecutivo de Salud y Seguridad	128
Tabla 14.4. Responsabilidades políticas del SFVS	137
Tabla 14.5. Matriz de riesgos del SFVS para la seguridad alimenticia	138
Tabla 14.6. Plan de Acción Estratégico del SFVS 2019-2021	139

## Figuras

Figura 1.1. Ciclo de la política regulatoria	17
Figura 1.2. SGNA y la articulación con otros sistemas relevantes	21
Figura 1.3. El OEFA como el organismo regulador del SINEFA	23
Figura 2.1. Gestión de quejas recibidas por el OEFA a través de Sinada	32
Figura 6.1. Diseño de objetivos dentro de la “cadena de resultados”	58
Figura 7.1. Descripción general del proceso de transferencia de competencias de los Ministerios relevantes al OEFA	63
Figura 7.2. Funciones del OEFA (excluyendo la “retroalimentación regulatoria”)	65
Figura 13.1. Teoría del cambio utilizada para el diseño de los indicadores del PLANEFA	112
Figura 13.2. Ejemplo práctico sobre ruido	112
Figura 13.3. El marco para la evaluación de la política regulatoria	113
Figura 14.1. Principales funciones de la EPA	120
Figura 14.2. Acciones de cumplimiento utilizadas por la EPA	124
Figura 14.3. Proceso de fiscalización basado en riesgo del HSE	132
Figura 14.4. Tablas de riesgos	134

## Recuadros

Recuadro 1.1. Fallas del mercado comunes	19
Recuadro 4.1. Gestión de quejas en la Ley de Supervisión de 2018 de Grecia	46
Recuadro 9.1. Características comunes y funcionalidad de las soluciones de gestión de fiscalizaciones compartidas	80
Recuadro 9.2. Sistema para la focalización regulatoria del <i>Health and Safety Executive</i> (Reino Unido)	83
Recuadro 11.1. Declaración en el primer año de negocio (Lituania)	95
Recuadro 11.2. Enfoque regulatorio para la construcción del Ejecutivo de Salud y Seguridad: un ejemplo de uso de conocimiento conductual	98
Recuadro 12.1. Competencias esenciales para reguladores, Oficina de Seguridad y Estándares de Productos, Reino Unido	105
Recuadro 13.1. Midiendo productos y cumplimiento	115
Recuadro 14.1. Promoción de cumplimiento a través del cambio conductual	123
Recuadro 14.2. Fiscalización de los sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas	125
Recuadro 14.3. Estrategia del HSE para focalizar las prioridades	129
Recuadro 14.4. El plan de negocio del HSE de 2019/2020	130
Recuadro 14.5. Actividades antes de las visitas de fiscalización	133
Recuadro 14.6. Indicadores de la evaluación anual del SFVS 2018	140

# Abreviaciones y acrónimos

<b>ANA</b>	Autoridad Nacional del Agua
<b>CEPLAN</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>COFEMA</b>	Coordinador en Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental
<b>DAA</b>	Declaración de Adecuación Ambiental
<b>DCCAE</b>	Departamento de Comunicaciones, Acción Climática y Medio Ambiente
<b>DHPLG</b>	Departamento de Vivienda, Planificación y Gobierno Local
<b>DIGESA</b>	Dirección General de Salud Ambiental
<b>EFA</b>	Entidades de Fiscalización Ambiental
<b>EMM</b>	Modelo de Gestión del Cumplimiento
<b>EPA</b>	Agencia de Protección Ambiental
<b>EPS</b>	Declaración de Política de Cumplimiento
<b>FEMA</b>	Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
<b>HSE</b>	Oficina de Salud y Seguridad del Reino Unido
<b>HSWA</b>	Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo
<b>ICT</b>	Tecnologías de la Información y Comunicación
<b>IGA</b>	Instrumentos de Gestión Ambiental
<b>INAPS</b>	Sistema de Información Aplicada a la Supervisión
<b>IT</b>	Tecnologías de la Información
<b>KPI</b>	Indicadores de Desempeño Clave
<b>LGA</b>	Ley General del Ambiente
<b>LMO</b>	Organismos Modificados Vivos
<b>MINAM</b>	Ministerio del Ambiente
<b>MSME</b>	Micro y Medianas Empresas
<b>NIECE</b>	Red para el Cumplimiento Ambiental en Irlanda
<b>NPS</b>	Sistema Nacional para la implementación de Sitios de Prioridad Nacional
<b>OECD</b>	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
<b>OEFA</b>	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
<b>OGIP</b>	Orientación operacional: procedimiento de inspección
<b>PAMA</b>	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
<b>PDP</b>	Plan de Desarrollo de las Personas

<b>PEDN</b>	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional
<b>PESEM</b>	Plan Estratégico Sectorial Multianual
<b>PIDE</b>	Plataforma de Interoperabilidad del Estado
<b>PIFA</b>	Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental
<b>PLANAA</b>	Plan Nacional de Acción Ambiental
<b>PLANEFA</b>	Plan Anual de Inspecciones de las EFAs
<b>POI</b>	Plan Operativo Institucional
<b>RAA</b>	Registro de Actos Administrativos
<b>RAL</b>	Lista de Acciones Correctivas
<b>RIA</b>	Evaluación de Impacto Regulatorio
<b>RINA</b>	Registro de Infractores Ambientales
<b>RRNN</b>	Sistema de Manejo de Recursos Naturales
<b>RRR</b>	Reflejo de Regulación de Riesgo
<b>SECONFIA</b>	Servicio de Consulta de Competencias en Fiscalización Ambiental
<b>SEIA</b>	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
<b>SENACE</b>	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones sostenibles
<b>SERNANP</b>	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
<b>SERVIR</b>	Autoridad Nacional del Servicio Civil
<b>SFVS</b>	Servicio Estatal de Alimentos y Veterinaria
<b>SIGA</b>	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
<b>SINADA</b>	Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales
<b>SINANPE</b>	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
<b>SINEFA</b>	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
<b>SINIA</b>	Sistema Nacional de Información Ambiental
<b>SME</b>	Pequeñas y Medianas Empresas
<b>SNGA</b>	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
<b>SUNAFIL</b>	Superintendencia Nacional de Inspecciones Laborales
<b>SUPEREFA</b>	Sistema de Supervisión Remota de EFAs
<b>TUO</b>	Texto Único Ordenado

# Resumen ejecutivo

Para que las regulaciones cumplan sus objetivos de política -por ejemplo, la protección del medio ambiente- el gobierno y los organismos deben contar con una estrategia de cumplimiento cuidadosamente diseñada, que incluya fiscalizaciones, y deben aplicar esta estrategia de manera eficaz.

El informe evalúa las políticas del marco legal para el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), así como sus prácticas y recursos empleados en las actividades de cumplimiento y fiscalización. Basado en esta evaluación ofrece opciones de política para mejorar el desempeño. El punto de referencia para el análisis comparativo es la *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*. Esta Guía ofrece a los funcionarios gubernamentales, reguladores, actores interesados y expertos una herramienta sencilla para evaluar el sistema de fiscalización y cumplimiento en una jurisdicción, institución o estructura determinadas.

Algunas de las principales evaluaciones y recomendaciones incluyen:

*El cumplimiento regulatorio y las fiscalizaciones deben de ser basadas en evidencia y mediciones: decidir qué y cuándo fiscalizar debe de sustentarse en datos y evidencia y los resultados deben de ser evaluados regularmente.*

Tanto el mandato como la misión del OEFA incluyen objetivos de reducción de riesgos y búsqueda del interés público; por lo tanto, se está tratando de seleccionar los requisitos en función del riesgo. Además, en un esfuerzo continuo para alejarse del formalismo (cumplimiento de los requisitos formales), se están desarrollando los procesos y las herramientas para implementar completamente una política de cumplimiento basándose en los datos y la evidencia. Sin embargo, las prioridades en términos de proteger el bienestar público se concentran en gran medida en áreas de 'conflicto socio-ambiental'. Es posible que se descuiden otras cuestiones ambientales en zonas en las que no hay una población directamente afectada, o en las que los ciudadanos están menos organizados.

- Incrementar la recolección, el uso y el análisis de datos, y garantizar que la evaluación cuantitativa de los daños y riesgos se tome en cuenta tanto en los procesos regulatorios *ex ante* como *ex post* puede fortalecer las actividades de cumplimiento regulatorio y fiscalización basadas en evidencia en el OEFA.
- El desempeño de la evaluación ambiental temprana con enfoque preventivo debe utilizarse con más frecuencia, siempre que sea posible en sitios o establecimientos localizados en áreas de conflicto socio-ambiental.
- Conforme mejora la recolección y el análisis de datos, resulta crucial asegurarse de que se utilicen para informar la política de cumplimiento y fiscalizaciones en el sector ambiental. Otros elementos, como los conflictos y las quejas de carácter socio-ambiental, desempeñarían un papel menor en las actividades de establecimiento de prioridades y planificación.

*La promoción del cumplimiento debe basarse en riesgo y ser proporcional: la frecuencia de las fiscalizaciones y los recursos empleados deben ser proporcionales al nivel de riesgo y las acciones para la promoción del cumplimiento deben enfocarse en reducir el riesgo que representa el incumplimiento.*

La legislación aplicable y los reglamentos y directrices internas del OEFA permiten centrarse en el riesgo y en la proporcionalidad. El concepto de riesgo se define de acuerdo con las buenas prácticas.

El OEFA ha desarrollado una serie de herramientas (por ejemplo, la metodología para imponer sanciones basándose en los riesgos existentes, criterios de priorización para planear las fiscalizaciones) para promover un enfoque común respecto a la proporcionalidad y el enfoque de riesgos. Sin embargo, algunos de los criterios empleados (conflictos socio-ambientales, quejas y solicitudes de otras autoridades) deben revisarse para garantizar que los elementos que se consideren pertenezcan a pruebas contundentes y no a la percepción.

- Es necesario apoyarse más en criterios de priorización basados en hechos y empíricos a medida que se recolectan los datos.
- La planeación de las fiscalizaciones debe siempre basarse en los riesgos, utilizando pruebas irrefutables y medibles y considerando la vulnerabilidad de la ubicación y el control de los riesgos por parte del operador.

*Las estructuras de gobernanza y las políticas de recursos humanos para el cumplimiento regulatorio deben promover la transparencia, profesionalismo y la administración orientada en resultados.*

Las estructuras de gobernanza y los procesos de toma de decisiones estratégicas del OEFA respaldan la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, el OEFA podría beneficiarse de incluir sistemáticamente representantes de diferentes grupos de actores interesados (sector privado, sociedad civil, entre otros) en la gobernanza de la agencia, particularmente cuando se trata de analizar prioridades estratégicas y transformaciones.

- Involucrar sistemáticamente a los actores interesados en la gobernanza del OEFA sería un paso importante para generar confianza entre los diferentes actores, asegurándose de que sus necesidades y puntos de vista sean escuchados y se tomen en cuenta. También incrementaría la transparencia general y la independencia de la influencia política de la institución y el sistema de cumplimiento ambiental en una manera más extensa. Entre las opciones que podrían considerarse figuran la creación de un consejo asesor, el fortalecimiento de la participación de los actores interesados en la elaboración de los instrumentos regulatorios y en la solicitud de retroalimentación sobre informes públicos.

*Integración de la información: las tecnologías de la información y comunicación deben utilizarse para maximizar el enfoque de riesgos, promover la coordinación y el intercambio de información a fin de garantizar el uso óptimo de los recursos.*

El OEFA ha realizado un progreso significativo en el desarrollo, la introducción y el uso de herramientas de ICT. Dadas las competencias adicionales que se transfieren al OEFA, se han realizado esfuerzos para recolectar datos sobre los sujetos regulados, principalmente a través de la realización de un censo de los diferentes establecimientos cubiertos. No obstante, los datos sobre riesgos necesitan complementarse aún más.

- El OEFA se beneficiaría, en particular, de una completa digitalización de datos e información para mejorar el análisis de riesgos, la planeación y la automatización. Posterior a esto, puede considerar introducir una planeación automatizada de las fiscalizaciones, dado que el rango de establecimientos cubiertos en el sistema y los datos de riesgos relevantes se están expandiendo progresivamente.

*Las instituciones a cargo de las fiscalizaciones y la promoción del cumplimiento y del sistema de promoción del cumplimiento en general, deben de alcanzar los niveles de desempeño que se espera de ellos.*

El OEFA ha establecido una serie de indicadores para evaluar la eficiencia y la efectividad de la agencia, así como la satisfacción de los actores interesados. Sin embargo, la mayoría de las mediciones disponibles son de datos de producto, ya que la mayoría de los indicadores de resultados se establecieron recientemente y todavía no se han medido.

- Existe una necesidad para que el OEFA diferencie y clasifique mejor los indicadores notificados y que comunique claramente al público cuándo y dónde pueden encontrarse. El OEFA también puede considerar informar al público y a los actores interesados sobre los diferentes tipos de indicadores y porqué y en qué documento se exponen (por ejemplo, mostrando esta información claramente en su sitio de internet, a través de una sección dentro del informe anual entre otras).
- Resulta indispensable fortalecer el enfoque sobre los indicadores de resultados reales (efectividad). Se debe establecer una clara diferencia entre los indicadores del volumen de actividades y los datos de producto y los indicadores de efectividad.

# Instrumentos legales

Instrumento legal en inglés	Instrumento legal en inglés	Vínculo de Internet
Annual Plan for Environmental Evaluation and Inspection of OEFA 2019	Plan de Evaluación y Fiscalización Ambiental 2019	<a href="https://www.oefa.gob.pe/planefa/planefa-2019">https://www.oefa.gob.pe/planefa/planefa-2019</a>
Board of Directors Resolution - N° 008-2016-OEFA/C – On Environmental Sanctions	N° 008-2016-OEFA/C	<a href="http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/RES-008-2016-OEFA-CD-PERUANO.pdf">http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/RES-008-2016-OEFA-CD-PERUANO.pdf</a>
Board of Directors Resolution – No.018-2013-OEFA/CD	Resolución del Consejo Directivo – No.018-2013-OEFA/CD	<a href="http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/04/R-018-2013-CD.pdf">http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/04/R-018-2013-CD.pdf</a>
Environmental Protection Act (1992)	Ley de Protección Ambiental (1992)	<a href="http://www.legislation.gov.uk/uk/si/1992/266/contents/made">http://www.legislation.gov.uk/uk/si/1992/266/contents/made</a>
General Environmental Law No. 28611	Ley General del Ambiente – No.28611	<a href="http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/ley-general-del-ambiente.pdf">http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/ley-general-del-ambiente.pdf</a>
Guidelines for the formulation, approval, monitoring and evaluation of compliance with the Annual Environmental Assessment and Control Plan	Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - No 004-2019OEFA/CD	<a href="https://www.oefa.gob.pe/avisos/lineamientos-para-la-formulacion-aprobacion-y-evaluacion-del-plan-anual-de-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental-planefa">https://www.oefa.gob.pe/avisos/lineamientos-para-la-formulacion-aprobacion-y-evaluacion-del-plan-anual-de-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental-planefa</a>
Health and Safety at Work etc. Act 1974	Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo	<a href="https://www.hse.gov.uk/legislation/hswa.htm">https://www.hse.gov.uk/legislation/hswa.htm</a>
Institutional Planning Guide – CEPLAN	Guía para el Planeamiento Institucional – CEPLAN	<a href="https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/Gu%C3%ADa-para-el-planeamiento-institucional-26marzo2019w.pdf">https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/Gu%C3%ADa-para-el-planeamiento-institucional-26marzo2019w.pdf</a>
Law No 28245, Framework Law of the National Environmental Management System, and its Regulation	Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental No. 28245	<a href="http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/10/ley-SNGA-28245.pdf">http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/10/ley-SNGA-28245.pdf</a>
Law No. 27806 on Transparency and Access to Public Information	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública - No. 27806	<a href="https://www.peru.gob.pe/normas/docs/LEY_27806.pdf">https://www.peru.gob.pe/normas/docs/LEY_27806.pdf</a>
Law of Protected Areas No. 26834	Ley de Áreas Naturales Protegidas No. 26834	<a href="http://biblioteca.unmsm.edu.pe/RedLIEDS/Recursos/archivos/Legislacion/Peru/ley26834.pdf">http://biblioteca.unmsm.edu.pe/RedLIEDS/Recursos/archivos/Legislacion/Peru/ley26834.pdf</a>
Law of the National Evaluation System of Environmental Impacts No. 27446	Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento No. 27446	<a href="https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/10/Ley-y-reglamento-del-SEIA1.pdf">https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/10/Ley-y-reglamento-del-SEIA1.pdf</a>
Law of the National Environmental Evaluation and Inspection System No. 29325	Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental No. 29325,	<a href="https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=12165">https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=12165</a>
Legislative Decree No. 613 – Environmental and Natural Resource Code	Decreto Legislativo No. 613 – Código del Medioambiente y los Recursos Naturales	<a href="http://www.oas.org/dsd/FIDA/laws/legislation/peru/peru.pdf">http://www.oas.org/dsd/FIDA/laws/legislation/peru/peru.pdf</a>
Ministerial Resolution N° 247-2013-MINAM	Resolución Ministerial No. N° 247-2013-MINAM	<a href="http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/regimen-comun-de-fiscalizacion-ambiental.pdf">http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/regimen-comun-de-fiscalizacion-ambiental.pdf</a>
Ministerial Resolution No. 385-2016-MINAM	Resolución Ministerial No. 385-2016-MINAM	<a href="http://www.minam.gob.pe/disposiciones/resolucion-ministerial-n-385-2016-minam-2/">http://www.minam.gob.pe/disposiciones/resolucion-ministerial-n-385-2016-minam-2/</a>
Model of Regulation of Supervision, Supervision and Sanction in environmental matters of the Regional Government	Modelo de Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental del Gobierno Regional – Resolución Directiva No. 036-2017-OEFA/CD	<a href="https://www.oefa.gob.pe/avisos/resolucion-036-2017-oefa-cd">https://www.oefa.gob.pe/avisos/resolucion-036-2017-oefa-cd</a>
National Plan of Environmental Measures - Decree N° 014-2011-MINAM	Plan Nacional de Acción Ambiental - Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM	<a href="http://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-014-2011-minam/">http://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-014-2011-minam/</a>

Instrumento legal en inglés	Instrumento legal en inglés	Vínculo de Internet
National Policy on Environment - Supreme Decree No. 012-2009-MINAM	Política Nacional del Ambiente - Decreto Supremo No. 012-2009-MINAM	<a href="http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_012-2009-minam.pdf">http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_012-2009-minam.pdf</a>
OEFA Personnel Development Plan – General Secretary Resolution NO. 025-2018-OEFA/SG	Plan de Desarrollo de las Personas 2018 del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – Resolución de la Secretaría General No. 025-2018-OEFA/SG	<a href="https://www.gob.pe/institucion/oefa/normas-legales/217911-025-2018-oefa-seg">https://www.gob.pe/institucion/oefa/normas-legales/217911-025-2018-oefa-seg</a>
OEFA's Regulation on Inspections No. 006-2019-OEFA/DC	Reglamento de Supervisión de OEFA – No. 006-2019-OEFA/DC	<a href="http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Texto-Reglamento-de-Supervisi%C3%B3n-.pdf">http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Texto-Reglamento-de-Supervisi%C3%B3n-.pdf</a>
OEFA's Internal Rules of Procedures – Supreme Decree No. 013-2017-MINAM	Reglamento de Organización y Funciones del OEFA – Decreto Supremo No. 013-2017-MINAM	<a href="http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=26390">http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=26390</a>
OEFA's Operational Institutional Plan 2019	Plan Operativo Institucional de OEFA 2019	<a href="https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=32819">https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=32819</a>
OEFA's Regulation on Inspections and new Guidelines on Environmental Inspectors	Guía de Supervisores Ambientales	<a href="https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/guia-de-supervisores-ambientales">https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/guia-de-supervisores-ambientales</a>
Plan for the Environment 2017-2021 – Approved by the Ministerial Resolution No.385-2016-MINAM	Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Ambiental 2017-2021 – Resolución Ministerial No. 385-2016-MINAM	<a href="http://www.minam.gob.pe/disposiciones/resolucion-ministerial-n-385-2016-minam-2/">http://www.minam.gob.pe/disposiciones/resolucion-ministerial-n-385-2016-minam-2/</a>
Regulation on Transparency, Access to Environmental Public Information and Participation and Citizen Consultation in Environmental Matters – Supreme Decree No 002-2009-MINAM	Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales – Decreto Supremo No 002-2009-MINAM	<a href="http://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-002-2009-minam/">http://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-002-2009-minam/</a>
Rules for handling complaints about processing defects of the Environmental Assessment and Control Agency	Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – Resolución No. 009-2015-OEFA/CD	<a href="http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/RES-009-2015-OEFA-CD-REGLAS.pdf">http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/RES-009-2015-OEFA-CD-REGLAS.pdf</a>
Supreme Decree amending the Environmental Management Regulation for Manufacturing Industry and International Trade.	Decreto Supremo que enmienda la Regulación de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y su Comercio Internacional	<a href="https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/339170/Decreto_Supremo_N_006-2019-PRODUCE20190703-25057-19kvejp.pdf">https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/339170/Decreto_Supremo_N_006-2019-PRODUCE20190703-25057-19kvejp.pdf</a>
Supreme Decree amending the Text of the Law N°27444 of the General Administrative Procedure	Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley n°27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General	<a href="https://www.indecopi.gob.pe/documents/51759/1562772/Texto+%C3%A1nico+Ordenado+de+la+Ley+N%C2%BA+27444.pdf/a0e63da4-3c3c-bcdc-100a-a4ca6e5affd7">https://www.indecopi.gob.pe/documents/51759/1562772/Texto+%C3%A1nico+Ordenado+de+la+Ley+N%C2%BA+27444.pdf/a0e63da4-3c3c-bcdc-100a-a4ca6e5affd7</a>
Supreme Decree No 014-2011-MINAM	Decreto Supremo No 014-2011-MINAM	<a href="http://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-014-2011-minam/">http://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-014-2011-minam/</a>

# 1 Antecedentes y contexto

---

Este capítulo destaca la relevancia que los gobiernos garanticen la efectividad de las actividades de cumplimiento y fiscalización que les ayudarán a lograr sus objetivos de política pública. Por lo tanto, presenta el sistema regulatorio ambiental, así como su gestión en Perú, proporciona una descripción del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) e incluye una introducción a la evaluación y sus recomendaciones.

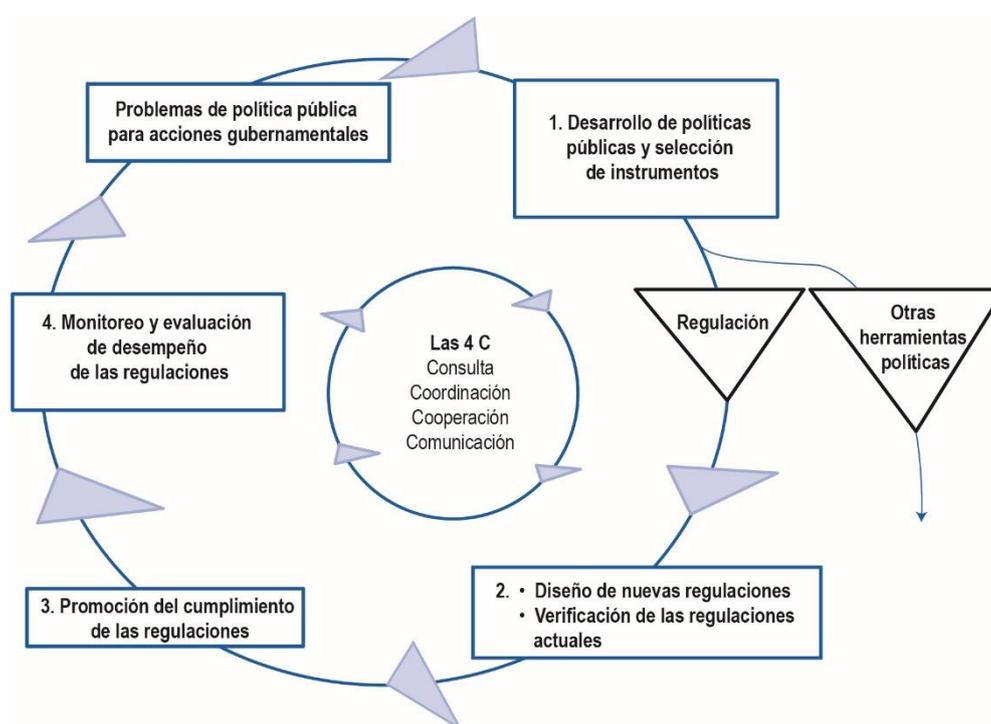
---

## Cumplimiento y gobernanza regulatoria

### *Inspecciones y el ciclo de política regulatoria*

El ciclo regulatorio define los pasos que cualquier política pública debe seguir, comenzando desde la identificación del problema en la política pública, el diseño de las regulaciones, hasta la evaluación *ex post* (véase la Figura 1.1). En este proceso, el cumplimiento, y más específicamente, las fiscalizaciones, resultan un elemento clave para alcanzar los resultados esperados y el propósito en la política pública.

**Figura 1.1. Ciclo de la política regulatoria**



Fuente: OCDE (2011<sup>[1]</sup>), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>.

En la primera etapa, una institución o grupo político comienza definiendo un problema de política pública. Una definición clara del problema en cuestión es esencial para identificar las soluciones correctas y lograr resultados de política buenos y esperados. El diseño de la política específica es la respuesta institucional para lidiar con un problema observado, después de evaluar diferentes opciones políticas, de acuerdo con la eficiencia y la efectividad en el logro de los resultados esperados. En esta etapa, el diseño de un enfoque para garantizar y medir el cumplimiento también desempeña un papel clave para lograr el éxito de la política pública. Al decidir cuáles son los resultados deseables de la política, las autoridades políticas responsables deben comenzar a pensar en las metas específicas que se medirán, así como anticipar la forma en la que se medirá y evaluará el cumplimiento de la nueva regulación.

La segunda etapa incluye realizar una evaluación de la regulación *ex ante*. En esta etapa, un número de alternativas de políticas públicas se ponderan unas contra otras. Las evaluaciones de impacto regulatorio (RIA) son la herramienta más ampliamente utilizada a través de los países de la OCDE para realizar las evaluaciones *ex ante* (OECD, 2020<sup>[2]</sup>). Las evaluaciones de impacto regulatorio (RIA) son la herramienta más amplia utilizada a través de los países de la OCDE para realizar evaluaciones *ex ante* y garantizar una toma de decisiones basada en la evidencia. El fundamento de la RIA es identificar y contrastar los

costos y beneficios de las alternativas de la política pública. Utilizar una metodología consistente para discernir los beneficios y los costos de cada alternativa regulatoria permite un análisis claro sobre cuál es la mejor medida para resolver el problema de política pública. Realizar este análisis de costo-beneficio es complejo, debido a que tiene que considerar a los actores interesados afectados directa o indirectamente e integrar los costos monetarios, así como las externalidades no monetarias. Las externalidades no monetarias son cruciales en la política ambiental (calidad del aire, limpieza del agua, etc.). Asimismo, se encuentran disponibles varias técnicas para monetizar algunos de los costos relacionados con la protección ambiental (disposición a pagar, menor costo de mercado del pescado proveniente de aguas contaminadas, etc.) Es muy importante identificar el enfoque de cumplimiento con antelación en esta etapa y determinar qué institución será responsable de hacer cumplir la opción preferida. Los costos de implementar la regulación incluyendo las actividades de cumplimiento y de promoción del cumplimiento deben incluirse en los cálculos de los costos para cada opción. Al desarrollar las regulaciones, también es conveniente que participen en el debate representantes de las autoridades de fiscalización encargadas de hacer cumplir las regulaciones, ya que tienen experiencia de primera mano sobre la forma en que se cumplen las regulaciones, cuáles son las razones del incumplimiento de los sujetos regulados y cómo se puede mejorar el marco reglamentario en general. Esta comunicación no suele tener lugar en muchos países de la OCDE.

La tercera etapa, implementación y cumplimiento, surge después de elegir la alternativa de política pública mejor calificada. Esta es la etapa donde las fiscalizaciones y la promoción del cumplimiento se convierten en la parte central del éxito de la regulación. Después de que se aprueba y publica la regulación, las inspecciones deben comenzar su operación. Las fiscalizaciones deben dirigirse a cubrir las metas de política pública precisas estipuladas en la regulación. En este proceso, las fiscalizaciones deben tener varias misiones: ayudar a comprender si la implementación por sí misma se encuentra encaminada, contribuir a medir si el objetivo de la política pública se está logrando, pero también ayudar a los sujetos regulados a comprender las regulaciones e implementar las medidas necesarias para cumplir con ellas. Las autoridades de fiscalización deben trabajar en coordinación cercana con las agencias regulatorias o los ministerios para medir el éxito de ambas metas.

La evaluación *ex post* es la última etapa, en la que los reguladores deciden si la regulación es eficiente para resolver el problema político definido (OECD, Forthcoming<sup>[3]</sup>). Las evaluaciones *ex post* son a menudo el vínculo más débil del ciclo regulatorio y los enfoques que se tienen de las mismas varían en gran medida entre las jurisdicciones. En algunos países, las regulaciones incluyen cláusulas de caducidad: derogaciones automáticas (o revisiones obligatorias) después de un periodo definido, con frecuencia de tres a cinco años. Otras jurisdicciones prefieren evaluaciones sistemáticas *ex post*, gestionadas como revisiones específicas de la industria. Las agencias gubernamentales realizan evaluaciones para identificar regulaciones obsoletas, ineficientes o desactualizadas. Por lo tanto, necesitan contar con datos confiables de las fiscalizaciones en el contexto de la protección ambiental.

La regulación es exitosa cuando resuelve de manera efectiva las fallas del mercado y/o reduce los riesgos sociales. Como se explicó previamente, los gobiernos deben regular cuando una evaluación relevante determina que no existen mecanismos actuales para corregir un problema económico, social, ambiental, de seguridad, etc. Si se promulga una regulación, su cumplimiento tendrá un papel esencial en el alcance de las metas de política pública.

Comprender la falla específica de mercado subyacente a un problema de política pública resulta crucial para una agencia regulatoria. Para el OEFA esto es de particular relevancia, ya que los activos ambientales con frecuencia se ven plagados de fallas de mercado. A pesar de que las fallas de mercado se han estudiado por largo tiempo, su comprensión se expande continuamente conforme mejora el conocimiento de los mercados y el comportamiento humano. Las fallas de mercado tradicionales incluyen nociones bien comprendidas de problemas de información asimétrica, parasitismo, poder de mercado y problemas del tipo agente-principal, véase el Recuadro 1.1. La parte desafiante es que diferentes fallas de mercado convocan a diferentes soluciones de políticas públicas. Comprender los detalles ayudará a

los reguladores a diseñar políticas públicas que los aborden adecuadamente. Reducir la contaminación del aire de los vehículos de pasajeros no tendrá la misma solución que el problema de garantizar la calidad del agua en los ríos cercanos a las instalaciones industriales. Deben establecerse diferentes medidas políticas y, a su vez, diferentes estrategias de inspecciones.

### Recuadro 1.1. Fallas del mercado comunes

- Poder de mercado: se denomina poder de mercado o poder de monopolio a la capacidad de una empresa (o grupo de empresas) de aumentar y mantener el precio por encima del nivel que prevalecería en el marco de la competencia. El ejercicio del poder de mercado conduce a la reducción de la producción y a la pérdida de bienestar económico.
- Parasitismo: el parasitismo se presenta cuando una compañía (o individuo) se beneficia de las acciones y los esfuerzos de otro sin pagar o compartir los costos.
- Externalidades: situaciones en las que el efecto de producción o consumo de bienes y servicios impone costos o beneficios sobre otros que no se ven reflejados en los precios cargados por los bienes y servicios que se están proporcionando.
- Externalidades ambientales: efectos ambientales no compensados de la producción y el consumo que afectan la utilidad del consumidor y el costo de la empresa fuera del mecanismo del mercado.
- Información asimétrica: información relativa a una transacción en la que una parte posee información relevante que desconoce o que no está disponible para la otra parte.
- Bien público: producto que un individuo puede consumir sin reducir su disponibilidad para otros y del cual nadie se priva.

Fuente: OECD (2007<sup>[41]</sup>), *OECD Glossary of Statistical Terms* [glosario de términos estadísticos de la OCDE], <https://stats.oecd.org/glossary/> (acceso el 17 de enero de 2020).

La identificación de una falla de mercado específica debe establecerse como parte de la RIA y las fiscalizaciones deben diseñarse en una forma en la que el cumplimiento de la regulación corrija los incentivos de los actores interesados para detener los daños ambientales. Por consiguiente, las fiscalizaciones y el cumplimiento de la regulación se deben enfocar en el problema que está intentándose corregir en lugar de adherirse al cumplimiento interno legal.

## Principios de fiscalizaciones y cumplimiento

Las prácticas de inspección varían a través de las jurisdicciones: tanto en su gobernanza como en sus operaciones prácticas. La OCDE recientemente publicó su Guía de la OCDE para el Cumplimiento Regulatorio y las Inspecciones, que presenta una lista de verificación de 12 criterios para mejorar las prácticas de inspección. Esta sección presenta un breve resumen de los criterios alineados en el informe.

1. **Cumplimiento basado en evidencia:** el cumplimiento regulatorio y las fiscalizaciones deben de ser basadas en evidencia y mediciones: decidir qué y cuándo fiscalizar debe de sustentarse en datos y evidencia y los resultados deben de ser evaluados regularmente.
2. **Selectividad:** la promoción del cumplimiento y la aplicación de las normas debe dejarse a cargo, en la medida de lo posible, de las fuerzas del mercado, de las acciones del sector privado y de las actividades de la sociedad civil: las inspecciones y la promoción del cumplimiento no pueden llevarse a cabo en todos los lugares y atender todo, existen muchas otras formas de alcanzar los objetivos de la regulación.

3. **Enfoque de riesgo y proporcionalidad:** La aplicación de la ley debe basarse en el riesgo y ser proporcionada: la frecuencia de las inspecciones y los recursos empleados deben ser proporcionales al nivel de riesgo, y las medidas de aplicación de la ley deben tener por objeto reducir el riesgo real que plantean las infracciones.
4. **Regulación responsiva:** La promoción del cumplimiento debe basarse en los principios de “regulación responsiva”, es decir, las acciones de fiscalización y promoción del cumplimiento deben de modelarse con base en el perfil y comportamiento de empresas específicas.
5. **Visión de largo plazo:** los gobiernos deben de adoptar políticas de cumplimiento regulatorio y fiscalizaciones y establecer mecanismos institucionales con objetivos claros y una estrategia de largo plazo.
6. **Coordinación y consolidación:** las funciones de inspección deben de ser coordinadas y, cuando sea necesario, consolidadas: menos duplicaciones y superposiciones implican un mejor uso de los recursos públicos, minimizan la carga de los sujetos regulados y maximizan su efectividad.
7. **Gobernanza transparente:** las estructuras de gobernanza y las políticas de recursos humanos para el cumplimiento regulatorio deben de promover la transparencia, profesionalismo y la administración orientada en resultados. La ejecución del cumplimiento regulatorio debe ser independiente de la influencia política y los esfuerzos de promoción del cumplimiento deben de ser recompensados.
8. **Integración de la información:** las tecnologías de la información y comunicación deben de utilizarse para maximizar el enfoque en los riesgos, promover la coordinación y el intercambio de información a fin de garantizar el uso óptimo de los recursos.
9. **Procesos claros y justos:** los gobiernos deben de garantizar que las reglas y los procesos para la promoción del cumplimiento e inspecciones sean claros. Se debe adoptar y publicar legislación coherente para organizar las fiscalizaciones y promoción del cumplimiento y los derechos y obligaciones de los oficiales y empresas deben de estar articulados claramente.
10. **Promoción del cumplimiento:** se debe promover la transparencia y el cumplimiento a través del uso de instrumentos apropiados como guías, conjuntos de herramientas y listas de verificación.
11. **Profesionalismo:** los fiscalizadores deben de ser capacitados y dirigidos para garantizar el profesionalismo, integridad, consistencia y transparencia. Esto requiere una capacitación sustancial enfocada, no solo en aspectos técnicos, sino también en habilidades genéricas para las fiscalizaciones, así como guías oficiales para ayudar a los inspectores a garantizar consistencia y justicia.
12. **Poniendo los pies en la tierra:** las instituciones a cargo de las fiscalizaciones y la promoción del cumplimiento y del sistema de promoción del cumplimiento en general, deben de alcanzar los niveles de desempeño que se espera de ellos—en términos de satisfacción de los actores interesados, eficiencia (beneficios/costos) y efectividad general (seguridad, salud, protección ambiental, etc.).

## Sistema regulatorio ambiental en Perú

En 2010, el gobierno central de Perú implementó una serie de reformas con el objetivo de mejorar las prácticas regulatorias. Las reformas dieron lugar a la creación de varios organismos reguladores independientes para separar la promoción de políticas de la supervisión reglamentaria en sectores como las telecomunicaciones, la energía y la minería, el transporte y las industrias ambientales. En este contexto se creó el OEFA como un organismo de vigilancia independiente de la política ambiental en Perú con un enfoque en el cumplimiento y la fiscalización. Por tanto, el OEFA fiscaliza y aplica sanciones a las entidades reguladas (principalmente empresas o negocios) que fallan en el cumplimiento de los estándares ambientales. El OEFA también tiene la facultad de emitir medidas preventivas y correctivas.

El OEFA es un organismo independiente que forma parte del Ministerio del Ambiente (MINAM). Su supervisión regulatoria engloba jurisdicciones nacionales, regionales y locales. La Tabla 1.1 resume la historia de responsabilidades del OEFA desde el 2010. Aunque comenzó con un enfoque en la minería, el OEFA ha crecido en términos de sectores industriales en los cuales se enfoca.

**Tabla 1.1. Cronología del portafolio regulatorio del OEFA**

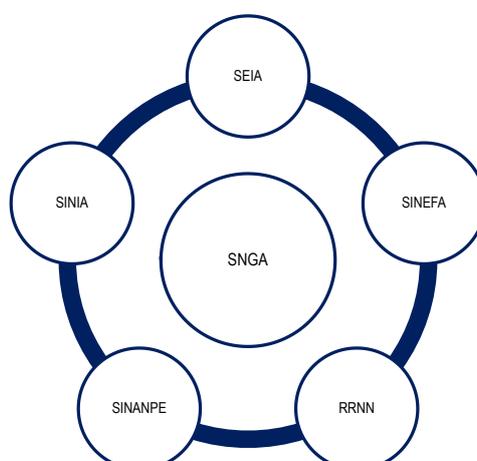
2010	2011	2012	2013	2015	2016	2017	2019
	Energía	Pesca	Aspectos ambientales de la industria cervecera	Concreto, fundición, acero y metal	Producción de azúcar	Minerales no metales, metales comunes, metales, maquinaria y dispositivos eléctricos	Agricultura
			Fabricación de cemento	Biocombustibles y petroquímicos		Tabaco, equipo médico, equipo de telecomunicaciones	
			Curtiduría	Fabricación de alcohol		Comidas y bebidas, industria textil, cuero y productos plásticos, la producción de tablas de madera, producción de automóviles, equipo de transporte diverso, reciclaje de muebles	
						Desechos sólidos	

Fuente: OEFA (2017<sup>[5]</sup>), *Memoria Institucional OEFA 2017*, [http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=34477](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=34477) (acceso el 14 de enero de 2020).

### **Gestión y regulación ambiental en Perú**

La protección y la gestión ambiental es un área regulatoria relativamente reciente en Perú. El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales se aprobó solo en 1990, seguido de la Ley General del Ambiente en 2005. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se creó por la misma ley que el Ministerio del Ambiente (MINAM) – Decreto Legislativo No. 1013, que aprobó la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. La Política Nacional del Ambiente, aprobada en 2009, se estableció para mejorar: a) la calidad de vida de las personas, garantizando una existencia a largo plazo de ecosistemas saludables, viables y funcionales; b) el desarrollo sustentable del país a través de la prevención, la protección y la recuperación del ambiente, así como de la conservación y el uso sustentable de recursos naturales, en línea con los derechos fundamentales de los individuos (Ministerio del Ambiente, n.d.<sup>[6]</sup>).

**Figura 1.2. SGNA y la articulación con otros sistemas relevantes**



Fuente: Ministerio de Ambiente (2016<sup>[7]</sup>), *Guía del Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, MINAM, Lima, <http://www.minam.gob.pe/politicas/wp-content/uploads/sites/17/2013/10/Guia-SNGA-MINAM.pdf> (accesado el 14 de octubre de 2019).

De acuerdo con el Decreto Legislativo No. 1013, las instituciones regulatorias para la protección ambiental conforman el Sistema Nacional de Gestión del Ambiente, que incorpora lo siguiente:

- El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), creado por la Ley No. 29325, establece asegurar el cumplimiento con los requisitos ambientales que pueden fiscalizarse y garantizar que las EFA<sup>1</sup> regionales y locales desempeñen sus funciones de manera independiente y efectiva. El OEFA es el organismo regulador del SINEFA.
- El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)<sup>2</sup> estipula las leyes de identificación, prevención, supervisión, cumplimiento y corrección temprana de los impactos ambientales negativos causados por proyectos de inversión. Establece el deber de obtener una certificación ambiental. El MINAM es la autoridad reguladora del SEIA.
- El Sistema Nacional de Información Ambiental regido por la Ley No. 28245 (SINIA) se creó para articular y garantizar el acceso a la información disponible proveniente de las autoridades públicas sobre agua, aire, tierra, fauna y recursos naturales, así como las actividades o medidas que puedan afectarles. El MINAM es también la autoridad reguladora del SINIA.
- El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe)<sup>3</sup> regula la creación, administración, conservación y gestión de las áreas naturales protegidas (continentales y marítimas). La entidad reguladora de este sistema es el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).
- El Sistema de Manejo de Recursos Naturales (RRNN), la biodiversidad, el cambio climático, los suelos y otras áreas temáticas establecidas por la ley.

### **Mandato y funciones del OEFA**

El mandato del OEFA se basa en lograr el cumplimiento y la protección del ambiente mientras busca el desarrollo del bienestar social. Esto se refleja en su misión, la cual es “Promover el cumplimiento de las obligaciones ambientales en los agentes económicos y la mejora del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) de manera articulada, efectiva y transparente, contribuyendo con el desarrollo sostenible del país y el bienestar social” (OEFA, n.d.<sup>[8]</sup>).

Dentro del SINEFA, el OEFA es una agencia responsable de las fiscalizaciones y el cumplimiento regulatorio del sector ambiental. Lo último se comprende como un macroproceso que incluye las siguientes funciones:

- Evaluación: esto incluye el monitoreo, la vigilancia y otras acciones similares dirigidas a:
  - Prevenir (incluyendo a través de alertas) *ex ante* la aparición de impactos negativos al medio ambiente dentro del alcance de competencia del OEFA.
  - Determinar *ex post* el origen de los impactos negativos al medio ambiente, así como los pasivos potenciales. Esta información funciona como retroalimentación para aquellas actividades realizadas que están relacionadas a las inspecciones.
- Fiscalización (*supervisión*): esto incluye realizar fiscalizaciones a las instalaciones relevantes para verificar el cumplimiento con los requisitos ambientales. La conclusión de esta etapa puede ser la cancelación de trámites (en el caso en el que se encuentren incumplimientos) o la recomendación de iniciar un procedimiento administrativo sancionador.
- Procedimiento administrativo y sanción: esto incluye iniciar un procedimiento administrativo sancionador. Cuando se encuentren violaciones o pasivos ambientales, deben imponerse sanciones.
- Aplicación de incentivos: el OEFA puede aplicar incentivos para asegurar el cumplimiento de los requisitos ambientales.

A la fecha, el OEFA está a cargo de las fiscalizaciones y el cumplimiento regulatorio de los siguientes sectores:

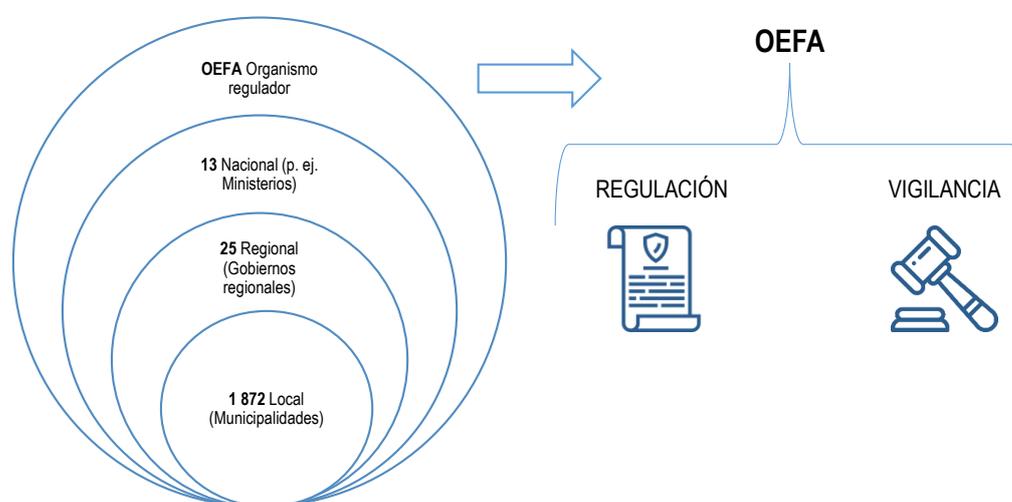
- Minería (solo establecimientos medianos y grandes)
- Energía (electricidad e hidrocarburos)
- Pesca (compañías medianas y grandes de la pesca y acuicultura industrial)
- Industria manufacturera y comercio nacional
- Moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados (OVM)
- Infraestructura de desechos sólidos
- Consultores ambientales responsables de preparar estudios ambientales para obtener la certificación ambiental.

La competencia sobre otros sectores se está llevando a cabo y se espera que se transfiera al OEFA, incluyendo transporte, vivienda, salud, turismo, comunicaciones y defensa.

El OEFA también contribuye a la formulación y el refinamiento del marco regulatorio del SNGA, SINEFA y el SEIA (de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional – PEI) (OEFA, 2018<sup>[9]</sup>).

Como se mencionó previamente, el OEFA es también el organismo regulador del SINEFA. Esto significa que el OEFA regula y vigila el desempeño de las funciones de fiscalización y cumplimiento de las EFA a nivel nacional, regional y local. Basándose en esta función, el OEFA establece las guías, los procedimientos, entre otros instrumentos, para respaldar una visión común de las fiscalizaciones y el cumplimiento ambiental.

**Figura 1.3. El OEFA como el organismo regulador del SINEFA**



Fuente: OEFA (n.d.<sup>[10]</sup>), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, <https://www.gob.pe/minam/oeфа> (acceso el 14 de octubre de 2019).

El Régimen Común de Fiscalización Ambiental, vigente desde el 2013, busca alcanzar un sistema de cumplimiento ininterrumpido. Aplica para el OEFA y las EFA y “establece las guías, los principios y las bases comunes de la fiscalización ambiental en el país, así como las disposiciones obligatorias generales con las cuales [las EFA] deben cumplir”. Véase la Resolución Ministerial No. 247-2013-MINAM.

Las EFA son funcionalmente independientes del OEFA respecto al ejercicio de sus facultades. Sin embargo, se someten a las disposiciones emitidas por la OEFA como el organismo regulador del SINEFA (Art. 7 de la Ley del SINEFA). Se ha establecido un Grupo de Trabajo de Evaluación *ex post* sobre regulaciones ambientales, con el propósito de evaluar las leyes y reglas existentes y preparar las

sugerencias dirigidas a mejorar el sistema regulatorio. El MINAM, el OEFA y el SENACE constituyen este grupo de trabajo.

Las funciones del grupo de trabajo son las siguientes:

- Destacar los problemas identificados respecto a las fiscalizaciones y el cumplimiento ambiental para encontrar soluciones alternativas (regulatorias o no regulatorias)
- Llevar a cabo evaluaciones *ex post* de las regulaciones ambientales, que se encuentran bajo el alcance de fiscalización y cumplimiento del OEFA.
- Identificar las brechas regulatorias en las regulaciones sectoriales.
- Proponer estrategias de intervención para promover el cumplimiento con los requisitos ambientales en los sectores bajo la competencia del OEFA.
- Proponer estrategias de intervención para minimizar el impacto ambiental negativo de las actividades económicas en curso.

El Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria del OEFA también respalda la formulación de los borradores regulatorios y la retroalimentación de la regulación vigente (es decir, crea listas de los problemas encontrados en la implementación de los requisitos regulatorios y sugiere enmiendas, adiciones o derogaciones). Un memorando reciente (No. 011-2019-OEFA / DPEF ) ha establecido la obligación de las Direcciones sectoriales del OEFA de abordar los problemas identificados al realizar sus deberes.

## **Introducción a la evaluación y las recomendaciones de cumplimiento y fiscalizaciones en el sector ambiental de Perú**

En años recientes, el OEFA ha alcanzado un progreso notoriamente rápido en la forma en la que organiza e implementa las fiscalizaciones regulatorias y el cumplimiento regulatorio para la protección ambiental. En menos de tres años, ha desarrollado y mejorado sustancialmente instrumentos, métodos y procesos para incrementar la efectividad, la eficiencia, la equidad y la transparencia del sistema ambiental general. El OEFA invirtió recursos significativos para desarrollar herramientas de TI, promover el profesionalismo y mejorar la confianza entre los diferentes actores. Este es un logro sustancial, debido a que el OEFA parte de un antecedente con considerables desafíos en el cumplimiento regulatorio y una larga historia de problemas agudos en la regulación ambiental. El enfoque de política del OEFA parece encontrarse bien encaminado, sin embargo, es necesario abordar más pasos para consolidar una mejoría más consistente y sustentable del sistema, como se refleja en los resultados obtenidos hasta ahora, y el cambio de paradigma continuo hacia fiscalizaciones y cumplimiento ambiental basado en los riesgos.

Antes de la reforma que condujo a la creación del OEFA y un conjunto de cambios regulatorios e institucionales durante 2008, y que subsiguientemente vio un mayor fortalecimiento de las obligaciones, la misiones, la estructura y los métodos del OEFA desde el 2010, la regulación y las fiscalizaciones ambientales de Perú podían caracterizarse por una falta de enfoque sistémico y de coherencia general. Por ejemplo, no era concebible una “protección ambiental” como tal y cada institución pública era responsable de un lugar o un subsector económico específico. Esta organización creó superposiciones, duplicaciones, conflictos de competencia, así como una falta de profesionalismo.

La reforma alcanzó más desarrollos en términos de consolidación y coordinación de competencias entre las autoridades (incluyendo el organismo regulador ambiental creado recientemente); el establecimiento de metas regulatorias claras a largo plazo; la definición de los principios reguladores inspirados por las prácticas internacionales (en particular el enfoque basado en riesgos); la comunicación con los actores relevantes; y el desarrollo de reglas y procesos simples y transparentes. Tras la reforma, aunque el OEFA

no se trata del único fiscalizador ambiental en Perú, es el organismo regulador del sistema que posee una fuerte influencia en el establecimiento de órdenes y métodos.

A pesar de estas mejoras y el progreso significativo alcanzado por el OEFA, muchos de los problemas preexistentes permanecen en algún grado debido a que la consolidación y racionalización han sido parciales y a que todavía existen prácticas en materia de política en curso y pendientes. El contexto previo a la reforma también se vio caracterizado por la falta de un enfoque en riesgos y de una planeación proactiva real, una competencia profesional insuficiente y la falta de intercambio de información. Las fiscalizaciones y el cumplimiento se relacionaron (y continúan relacionándose) con procesos administrativos rigurosos, formales y onerosos (permisos/licencias) y con frecuencia tienen poca relación con la protección del bienestar público. La acumulación de dichos procedimientos y trámites permanece y sigue siendo un obstáculo mayor para la formalización y el desarrollo de negocios, pero también para una regulación significativa y una impartición de regulatoria efectiva.

Esto refleja una característica más amplia del sistema regulatorio peruano que consiste en un formalismo riguroso y en procedimientos onerosos, lo que resulta en un gran número de negocios que pueden evadir por completo este conjunto de requisitos y documentos complicados y costosos, muchos de los cuales forman parte del sector informal de la economía. Esta herencia del formalismo legal, la informalidad generalizada de los negocios y la legislación y estructuras previas no necesariamente orientadas a alcanzar los objetivos de política pública subyacentes, conducen a una situación actual donde el “universo” cubierto por las fiscalizaciones ambientales permanece solo en un subconjunto de todas las operaciones económicas que realmente impactan al medio ambiente. Es importante comprender por completo este antecedente, el cual incluye:

- Los logros de la reforma y las metas por vencer;
- Las características del sistema se encuentran profundamente arraigadas y por lo tanto representan una barrera para la reforma;
- El parámetro de referencia contra el cual debe evaluarse el progreso, teniendo en cuenta que a pesar del hecho de que la situación actual necesita mejorarse más, representa un progreso muy real.

Finalmente, los problemas ambientales son altamente políticos, lo que no es único de Perú, pero resulta particularmente agudo en el país, dada la combinación de varios factores:

- Condiciones ecológicas excepcionales en un número de regiones
- Industrias extractivas significativas (y de larga existencia)
- Importantes desigualdades entre diferentes regiones y grupos poblacionales en términos de ingresos e influencia sobre las decisiones y procesos gubernamentales dieron lugar a fuertes quejas y desconfianza. Esta desconfianza se aplica tanto a los operadores comerciales privados como a las instituciones gubernamentales.
- Fuerte presión para el OEFA y el sistema de protección ambiental general para ser más responsivo a las demandas populares, en particular en regiones y grupos con menos privilegios. Esta situación explica el enfoque de la agencia de realizar fiscalizaciones y otras actividades de campo en los denominados “conflictos socioambientales”.
- El marco legal general y las instrucciones todavía deben alinearse más con las buenas prácticas internacionales que enmarcan y limitan los avances y la creatividad del OEFA.

La descripción, la evaluación y las recomendaciones que se presentan en el siguiente capítulo se analizarán teniendo en cuenta estos antecedentes y desafíos. El estudio por sí mismo, y el informe posterior se han estructurado siguiendo los principios identificados en la Guía de la OCDE para el Cumplimiento Regulatorio y las Inspecciones.

## Referencias

- Ministerio del Ambiente (2016), *Guía del Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, MINAM, Lima, <http://www.minam.gob.pe/politicas/wp-content/uploads/sites/17/2013/10/Guia-SNGA-MINAM.pdf> (accessed on 14 October 2019). [7]
- Ministerio del Ambiente (n.d.), *ESDA, Estudio de Desempeño Ambiental 2003-2013*, <http://www.minam.gob.pe/esda/1-1-4-hitos-clave-en-el-desarrollo-de-las-politicas-ambientales-y-sus-instituciones/> (accessed on 14 October 2019). [6]
- OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. [2]
- OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>. [1]
- OECD (2007), *OECD Glossary of Statistical Terms*, <https://stats.oecd.org/glossary/> (accessed on 17 January 2020). [4]
- OECD (Forthcoming), *Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris. [3]
- OEFA (2018), *Plan Estratégico Institucional 2019-2022*, [https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=33954](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=33954) (accessed on 14 October 2019). [9]
- OEFA (2017), *Institutional Memory OEFA 2017*, [http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=34477](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=34477) (accessed on 14 January 2020). [5]
- OEFA (n.d.), *oefa.gob.pe*, <https://www.oefa.gob.pe/somos-oefa/vision-y-mision> (accessed on 14 October 2019). [8]
- OEFA (n.d.), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, <https://www.gob.pe/minam/oefa> (accessed on 14 October 2019). [10]

## Notas

<sup>1</sup> Las EFA son autoridades públicas a nivel nacional, regional y local, a cargo de las fiscalizaciones y el cumplimiento ambiental en ciertos temas y/u objetos regulados. EFA corresponde a entidades de fiscalización ambiental).

<sup>2</sup> Regulado por la Ley No. 28245, Ley marco del Sistema de Gestión Ambiental y su regulación aprobada por el Decreto Supremo No. 008-2005-PCM, y la Regulación relevante aprobada por el Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM.

<sup>3</sup> Regulado por la Ley No. 26834 y la Regulación relevante, aprobada por el Decreto Supremo No. 038-2001-AG.

## **2** Cumplimiento basado en la evidencia

---

Este capítulo explica la racionalidad y el propósito del principio de cumplimiento basado en la evidencia. Se enfoca en identificar la evidencia del principio dentro de la operación y el trabajo diario del OEFA. Esto incluye una evaluación de la implementación de las obligaciones del OEFA, el uso de fuentes de información e indicadores, etc. como promotores de apoyo de las decisiones regulatorias.

---

*El cumplimiento regulatorio y las inspecciones deben de ser basadas en evidencia y mediciones: decidir qué y cuándo inspeccionar debe de sustentarse en datos y evidencia y los resultados deben de ser evaluados regularmente (OECD, 2014<sup>[1]</sup>), (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).*

El cumplimiento y las inspecciones (fiscalizaciones) necesitan basarse en la evidencia; por consiguiente, las acciones de las agencias regulatorias y su desempeño deben evaluarse de acuerdo con un conjunto de indicadores bien definidos y datos confiables. Es necesario recolectar datos sobre las actividades y los datos de salida (p. ej., con qué frecuencia una agencia realiza inspecciones, cuántas entidades están sujetas a inspecciones, cuánto tiempo, privado o público se toma con las inspecciones – y cuáles son las sanciones administrativas o acciones penales que podrían continuar) para evaluar el uso de recursos y la creación de cargas sobre los negocios. No obstante, estos indicadores no deben considerarse como un reflejo de la efectividad (o la falta de la misma) de una agencia.

En las nuevas regulaciones, la planeación del cumplimiento regulatorio (incluyendo las fiscalizaciones) debe cubrirse durante los procesos de evaluación de impacto. De igual manera, el cumplimiento basado en la evidencia debe “anclarse” tanto durante el diseño como en la revisión *ex post* de la regulación. Además, es necesario analizar si las fiscalizaciones y el cumplimiento son necesarios para una regulación propuesta, así como el esquema de la organización, los recursos y los métodos a seguir; estos problemas también deben considerarse al revisar las regulaciones *ex post*. En este proceso, resulta de particular relevancia la retroalimentación de los fiscalizadores y de los actores interesados, la cual puede ofrecer información valiosa.

Los mandatos de las instituciones a cargo del cumplimiento regulatorio y las fiscalizaciones deben reflejar las metas en términos de reducción de riesgo y de la búsqueda del interés público. Las instituciones que cuentan con el poder de fiscalizar y vigilar el cumplimiento deben tener un propósito en términos del daño que van a mitigar y los resultados positivos que ayudarán a alcanzar.

La confiabilidad de los datos utilizados es de particular importancia. Por regla general, los datos recopilados directamente de los procesos de una agencia no se deben utilizar para evaluar los niveles de cumplimiento, ya que no son en absoluto “independientes” y distorsionan los incentivos (por ejemplo, número de procesos judiciales o sanciones). Por ejemplo, la agencia puede buscar incrementar o disminuir estos indicadores para un mejor “desempeño” sin reflejar una mejoría real en los niveles de cumplimiento.

Para cada agencia de cumplimiento regulatorio o estructura con el mandato y la autoridad de velar por el cumplimiento y adopción de las regulaciones, los gobiernos deben asegurarse de que este mandato se encuentre claramente definido con referencia a los indicadores de resultados sobre los que la agencia busca tener influencia (por ejemplo, número de muertes y lesiones prevenibles debido a los peligros específicos, entre otros) y que se requiere que la agencia rastree y notifique con regularidad.

Las agencias deben reunir los datos de acuerdo con protocolos estrictamente definidos. En los casos en los que los datos sean producidos o recolectados por la propia agencia, deberán ser verificados periódicamente mediante encuestas representativas realizadas de forma independiente. En todos los casos, los gobiernos deben publicar toda la información relevante pertinente a los indicadores, la forma en la que se definieron (y sobre qué supuestos y lógica) y cómo se están midiendo.

El cumplimiento basado en la evidencia también significa que las pruebas disponibles debe utilizarse con fines operacionales (en particular, la planeación de fiscalizaciones y la selección de las actividades relacionadas a la fiscalización). Para las nuevas agencias regulatorias que continúan en el proceso de recolectar datos empíricos, resulta crucial que los procesos y los métodos estén diseñados a alcanzar el mejor uso posible de la evidencia, tan pronto como se encuentre disponible, y que exista un verdadero entendimiento del significado de “evidencia”.

## Uso de regulaciones basadas en la evidencia y principios estratégicos del OEFA

La importancia de las fiscalizaciones basadas en la evidencia y el cumplimiento se establece en las regulaciones y los principios estratégicos del OEFA. En años recientes, ha existido un verdadero esfuerzo para incorporar este principio en la política o en documentos estratégicos, y para que esto posteriormente caiga en cascada a través de las regulaciones para garantizar su implementación.

Los ejemplos más representativos son el Plan Estratégico Institucional y el Reglamento de Supervisión del OEFA, que subrayan el vínculo entre la gestión de riesgos y la necesidad de fundamentar las actividades del OEFA en la evidencia. Estos documentos también indican la necesidad de medir con regularidad su desempeño y evaluar si las actividades necesitan ajustarse con el fin de mejorar los resultados.

El Plan Estratégico Institucional establece como primera resolución para la política institucional “asegurar la priorización de acciones basándose en la evidencia”. La declaración de la política institucional y la presentación en el PEI también enfatizan la necesidad de que el OEFA realice actividades “en línea con el enfoque basado en riesgos y basándose en la evidencia”. Los principios del Reglamento de Inspecciones del OEFA incluyen “la supervisión basada en la evidencia”, definida como la necesidad de planear, realizar y concluir acciones de inspección tomando en cuenta la información objetiva recolectada por la autoridad inspectora.

Estos conceptos se asumen ampliamente y son comunicados por la gerencia del OEFA y por lo general se reflejan en las herramientas desarrolladas por el OEFA. Sin embargo, la revisión indica que son necesarios más esfuerzos para garantizar que el concepto de “basado en la evidencia” se comprenda por completo y se implemente a través del sistema de cumplimiento y fiscalización de la regulación ambiental en Perú. “Basado en la evidencia” debe significar que las acciones de fiscalización regulatoria y cumplimiento se decidan y evalúen “contra un conjunto de indicadores bien definidos y basándose en datos confiables y comprobados”, como se explica en el Principio 1 de la Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones.

### **Implementación del principio en la planeación de las actividades relacionadas a la fiscalización**

Una de las principales herramientas para la gobernanza de las operaciones del OEFA y las EFA (*Entidades de Fiscalización Ambiental*)<sup>1</sup> es el PLANEFA, que es un plan anual de fiscalizaciones que cada autoridad relevante llevará a cabo. El PLANEFA debe incluir todas las fiscalizaciones planeadas de acuerdo con las competencias de la EFA correspondiente. Cabe destacar que no solo las supervisiones “regulares” (proactivas) se incluyen en el PLANEFA, sino que también incluye una parte de las supervisiones para responder a emergencias, quejas o solicitudes de otras autoridades. Además, el PLANEFA también contiene otras actividades relacionadas con la supervisión, como las “evaluaciones ambientales”, que se definen como “acciones de vigilancia, control y monitoreo para determinar la calidad de los componentes ambientales que una EFA realiza dentro de su área de competencia” (de conformidad con el artículo 4 de las Guías del PLANEFA) (OEFA, n.d.<sup>[3]</sup>). Otro documento que sirve como base para el proceso de fiscalización por medio de la regulación en materia de supervisiones del OEFA es el Reglamento de Supervisión, donde las supervisiones deben basarse en la evidencia. Además, el reglamento cubre las responsabilidades de los inspectores y el supervisor, define los tipos de supervisión y los resultados de esta última. De manera adicional, describe las medidas administrativas que la autoridad fiscalizadora puede emplear en caso de incumplimiento y los recursos con los que cuentan las entidades reguladas para impugnar la decisión.

Conforme a la “Guía de Orientación” relevante elaborada por el OEFA, la planeación de las fiscalizaciones debe determinarse identificando la “problemática” ambiental considerada como significativa (paso 1 de 8 de la metodología del marco lógico propuesto), y evidenciando el “problema o riesgo” (paso 2 de 8) (OEFA,

2019<sup>(4)</sup>). La Guía del PLANEFA es una herramienta útil elaborada por el OEFA para garantizar que todas las EFA desarrollen su PLANEFA siguiendo el mismo método. Explica sistemáticamente (incluyendo figuras y gráficas), qué elementos deben tomarse en cuenta, en qué orden, cómo debe utilizarse, cuáles son las fechas límites, entre otros aspectos. Basándose en las competencias específicas de cada EFA, la última identificará la problemática ambiental considerada como significativa. Después, basándose en la problemática identificada, la EFA debe confirmar que realmente exista dicha problemática y, siempre que sea posible, medir su magnitud o el riesgo ambiental existente. Esto incluye revisar las fuentes que demuestran que existen “los problemas o riesgos”.

Esta metodología se beneficiaría de algunas mejoras. Esto incluiría una mayor aclaración de los conceptos incluidos, por ejemplo, utilizando las nociones aceptadas internacionalmente en los conceptos de “peligro” en lugar de “problema” y “riesgo” en lugar de “problema o riesgo”. Resultaría recomendable incluir explicaciones a profundidad e incluir una capacitación sobre esto. Hasta el día de hoy, parece que es necesario realizar una aclaración más profunda del significado y el contenido de estos términos y de los términos relacionados. En muchos casos, observados durante este estudio, en especial en el caso de las EFA locales, la “problemática” que debe identificarse primero corresponde al campo de competencia de una EFA que requiere la mayor atención. Posterior a esto, la EFA busca la evidencia empírica para demostrar que dicho tema en realidad debe considerarse como una prioridad. Desde la perspectiva de una buena práctica internacional, habría que invertir la metodología para definir la planificación de las actividades relacionadas con la fiscalización. La evidencia debe ser el elemento empírico inicial sobre el cual pueda identificarse un tema como relevante o riesgoso, y no al revés; es decir, justificando que un tema crea un riesgo significativo una vez que ya se ha elegido (basándose en las estructuras existentes).

## Principales fuentes de evidencia para la planeación de las inspecciones

La Guía del PLANEFA incluye cuatro diferentes fuentes de evidencia para determinar la “problemática” ambiental relevante: la percepción de los ciudadanos, los resultados del cumplimiento ambiental previo, las herramientas de control ambiental (determinadas durante el proceso de otorgamiento de licencia a un establecimiento) y otras fuentes (como los pasivos ambientales, las actividades económicas realizadas sin licencia ambiental, los estudios que revelan los problemas ambientales existentes).

En la práctica, una gran parte de las supervisiones la realiza el OEFA basándose en las reacciones a las quejas y conflictos socio-ambientales, más que en una evaluación previa del riesgo. Las observaciones realizadas durante la misión de determinación de los hechos en las regiones demuestran que esta dependencia en las quejas y conflictos es también muy clara en las EFA locales visitadas.

La propia OEFA planifica sus actividades y medidas basándose en el nivel de riesgo evaluado a través de cuatro fuentes principales de pruebas: a) el diálogo con las partes interesadas en las zonas de conflictos socio-ambientales, b) los resultados de acciones anteriores de OEFA, c) las percepciones de los ciudadanos sobre la calidad del medio ambiente y d) la información prioritaria de otros organismos públicos (OEFA, 2018, p. 8<sup>(5)</sup>). Si bien el historial y el registro de las fiscalizaciones son un criterio reconocido y ampliamente utilizado en las buenas prácticas internacionales y que debe tenerse en cuenta para la planificación de las actividades relacionadas con la supervisión, el uso de las otras fuentes de pruebas mencionadas anteriormente como criterios principales plantea interrogantes.

Aunque los conflictos y las quejas socio-ambientales en cierto modo se basan en los hechos (debido a que se notifican y registran), debe definirse con certeza si representan fuentes reales de peligro o riesgos para el ambiente, debido a que con frecuencia reflejan una mezcla de realidades y percepciones, lo que solo puede determinarse a través de la recolección de pruebas irrefutables. Asimismo, debe destacarse que el criterio “información priorizada de otras agencias públicas” puede ser otra forma de queja o canalización de conflictos.

### **Conflictos socio-ambientales como fuente de evidencia**

La oficina de la Defensoría del Pueblo informa mensualmente sobre los conflictos sociales existentes y su situación. Más del 79% de estos conflictos en Perú se notifican como de naturaleza socioambiental (Defensoría del Pueblo, n.d.<sup>[6]</sup>). El informe relevante publicado en junio de 2019 enumera 117 conflictos socio-ambientales, de los cuales 87 se encuentran “activos” (aún sin resolverse) (Defensoría del Pueblo, n.d.<sup>[6]</sup>). Por lo general, los conflictos socio-ambientales son generados por los agravios de las comunidades sobre las actividades económicas como la minería o la producción y extracción de hidrocarburos, que causan contaminación y afectan negativamente sus propias actividades (por Ejemplo, agricultura, ganadería) y la salud de sus habitantes. Políticamente hablando, estos conflictos son extremadamente sensibles y crean la necesidad de que intervengan varias autoridades, incluyendo el OEFA, para determinar si es correcta la percepción de peligro o potencial peligro.

El OEFA eligió 33 de los conflictos socio-ambientales existentes notificados por la oficina de la Defensoría del Pueblo para atenderlos durante el año calendario 2019. Con el fin de respaldar esta tarea, el OEFA creó una herramienta abierta en línea diseñada para proporcionar una descripción general de las principales características de los conflictos socio-ambientales existentes y su estatus respecto a la intervención del OEFA. La herramienta del OEFA opera con información para todo el país a nivel departamental y regional publicando la existencia de áreas naturales protegidas, el número de centros poblacionales, las áreas degradadas, las quejas, las entidades reguladas y las acciones del OEFA por sector (infraestructura, industria, minería, hidrocarburos, agricultura, entre otros) (OEFA, n.d.<sup>[7]</sup>).

La razón por la cual los conflictos socio-ambientales son considerados por el OEFA como un criterio de priorización es que estos son una de las principales barreras para el desarrollo de las actividades extractivas, que son de crucial importancia para la economía peruana. Los resultados de las actividades relacionadas con la inspección realizadas hasta ahora en estas zonas muestran que la percepción de la contaminación se ha confirmado a menudo, es decir, la calidad del agua, el aire y el suelo está lejos de ser ideal.

Las actividades realizadas por el OEFA han permitido arrojar luz sobre las causas de la contaminación existente, que eran desconocidas para las comunidades locales y el Estado Peruano. Las investigaciones realizadas demuestran que la contaminación ha sido provocada tanto por causas naturales como antropogénicas. En el segundo caso, se han implementado medidas inmediatas para gestionar o mitigar los riesgos, acompañadas por las sanciones correspondientes. Hasta el día de hoy, se han impuesto más de 200 medidas administrativas (OEFA, n.d.<sup>[7]</sup>). Basándose en los resultados desprendidos de las actividades relacionadas con la supervisión realizadas en las áreas de conflicto socio-ambiental, en la mayoría de los casos, el OEFA encontró que de hecho hubo un alto impacto sobre el agua, el aire, el suelo, etc. Basándose en esta tendencia, el OEFA concluyó que la probabilidad de que ocurra un daño es muy alta.

Si bien es evidente que las quejas socio-ambientales son una fuente pertinente en lo que respecta a la evaluación de la probabilidad de ocurrencia de un problema, solo proporcionan información limitada (o de fiabilidad limitada) sobre la posible magnitud o gravedad del problema. Para que las actividades de supervisión del OEFA estén “basadas en la evidencia” de manera apropiada, la información de las quejas debe combinarse sistemáticamente con otras fuentes. Por ejemplo, un análisis del impacto real de violaciones pasadas, los efectos potenciales de las actuales actividades económicas y la confiabilidad de las quejas pasadas en términos de la predicción de la severidad y la magnitud del daño. Así pues, el OEFA tendría que seguir desarrollando sus criterios de evaluación para diferenciar mejor las distintas situaciones de conflicto sobre la base del impacto ambiental cuantificable.

Cabe señalar también que los conflictos socio-ambientales figuran con fuerza entre los criterios utilizados por el OEFA para definir el nivel de riesgo de los establecimientos regulados en ciertos sectores y las actividades de planeación subsiguientes. Solo por mencionar un ejemplo, los criterios de riesgos utilizados

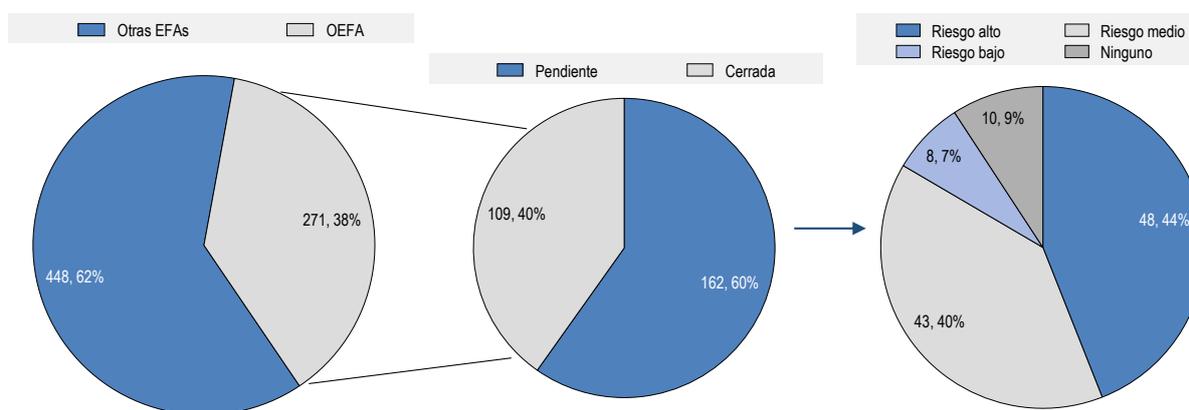
para planear las actividades relacionadas a la fiscalización en el área de la minería son los siguientes: a) exploración minera en riesgo de conflictos socio-ambientales; b) casos de alto riesgo para puntos de aguas residuales en cuerpos de agua; c) presencia de conflictos socio-ambientales; d) trámites con infracciones imputadas (sujetos a posibles sanciones) que incluyen un riesgo moderado y significativo (OEFA, 2018<sup>[5]</sup>). En este caso, los conflictos socio-ambientales están presentes en dos de los cuatro criterios utilizados para planificar las actividades de fiscalización y cumplimiento. Las quejas también se encuentran dentro de los criterios de riesgo que se deben tener en cuenta para la planeación de fiscalizaciones para el año 2019 en el área de desechos sólidos (OEFA, 2018<sup>[5]</sup>).

### Quejas como fuente de evidencia

Tanto la Ley General del Ambiente (Art. 43) como el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>2</sup> (Art. 116) requieren que el OEFA aborde cualquier queja o agravio que reciba. En particular, el Art. 43.1 de la Ley General del Ambiente prevé que “Las entidades públicas deberán establecer en su Reglamento de Organización y Funciones, u otros documentos de gestión, los procedimientos para la atención de esas denuncias y las vías de comunicación al público, de acuerdo con los parámetros y criterios que establezca el Ministerio del Ambiente y bajo la responsabilidad de su máximo representante. Las entidades deben enviar anualmente una lista de quejas recibidas y las soluciones encontradas [...]”. El Art. 116.3 del TUO prevé que “su presentación [de una queja] requiere realizar los trámites preliminares necesarios y, una vez que se haya demostrado su credibilidad, iniciar la respectiva inspección *ex officio*. El rechazo de una queja debe ser impulsado y comunicado el denunciante [...]”.

Con base en este deber legal, el OEFA ha venido realizando esfuerzos para desarrollar un sistema de clasificación de las denuncias recibidas en función de sus características, de las pruebas presentadas por el denunciante, entre otras, a fin de definir los recursos que deben asignarse para atender la denuncia concreta. Esta clasificación permite clasificar la denuncia como de “alto riesgo”, “riesgo medio”, “riesgo bajo”, “o ningún problema existente”. Según el resultado de la evaluación, el OEFA tomará medidas inmediatas (alto riesgo), la información se utilizará para planificar las actividades posteriores relacionadas con la fiscalización (por ejemplo, durante el siguiente año calendario – riesgo medio), o no se tomará ninguna medida. En la Figura 2.1 se muestran los resultados de esta evaluación. Por ahora 44% de las quejas analizadas por el OEFA en 2019 resultaron, o resultarán, en una inspección inmediata.

**Figura 2.1. Gestión de quejas recibidas por el OEFA a través de Sinada**



Fuente: OEFA (n.d.<sup>[8]</sup>), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, <https://www.gob.pe/minam/oeфа> (acceso 14 de octubre de 2019).

Sinada, la herramienta en línea que permite presentar una queja ambiental se encuentra bajo mejoras. Una de las funcionalidades nuevas es la interconexión con otros registros existentes (OEFA, n.d.<sup>[9]</sup>). La gestión del OEFA reconoce en cualquier caso la necesidad de realizar una evaluación *ex post* del sistema

de gestión de quejas para mejorar y refinar los criterios de evaluación utilizados actualmente. Se llevó a cabo una primera evaluación *ex post* sobre la implementación de las reglas de Sinada durante el periodo 2009-2017 (OEFA, 2019<sup>[10]</sup>).

### **Mediciones, datos empíricos y riesgos inherentes como evidencia para respaldar las decisiones**

Actualmente se está reuniendo una amplia gama de datos y mediciones útiles y significativas sobre los operadores, la contaminación, etc. mediante "evaluaciones ambientales preventivas", estudios técnicos, redes de vigilancia automática e información reunida durante las inspecciones.

La "evaluación ambiental preventiva" es una actividad importante relacionada con la fiscalización en lo que respecta a la reunión de datos y la prevención de riesgos. El procedimiento asociado con dicha evaluación ambiental tiene siete pasos; incluye la coordinación, la invitación y la inclusión de actores interesados, así como la organización de eventos a) para proponer el plan para monitorear la actividad y b) para comunicar los hallazgos y los resultados de la actividad. El OEFA organiza estas "actividades de monitoreo ambiental participativo" siempre que exista "sensibilidad ambiental", un conflicto socio-ambiental u otros criterios considerados dentro del PLANEFA relevante.

Los datos recolectados desde el 2017 a través de evaluaciones ambientales preventivas, estudios técnicos, redes de monitoreo automatizadas e información recolectada durante fiscalizaciones, se incorporan completamente al INAPS (sistema de Inspección Directa). El INAPS es un instrumento de información destinado a permitir la gestión de la información sobre las fiscalizaciones realizadas a los sujetos regulados de los diferentes sectores económicos. El INAPS también contiene diversos documentos y material producido como resultado de las actividades de fiscalización. Sin embargo, sigue siendo necesario reconstruir la información sobre las actividades relacionadas a la supervisión bajo una administración previa del OEFA (para una descripción más detallada de las herramientas de IT desarrolladas por el OEFA y el uso de datos, véase el Capítulo 9) para obtener la integración de la información.

Sistemas de gestión de datos e información consolidados adicionales seguirán siendo útiles para generar decisiones estratégicas y operativas más basadas en la evidencia. No obstante, el estudio muestra que quedan pendientes esfuerzos para utilizar los datos recolectados en su máximo potencial. Por ejemplo, analizar los resultados de fiscalizaciones pasadas, monitorear los datos, las evaluaciones, los impactos medidos, entre otros, para planear actividades y de este modo depender gradualmente menos de los informes de conflictos y quejas. Estos son los pasos necesarios para garantizar que la fiscalización y el marco de cumplimiento y las prácticas en el sector ambiental de Perú evolucionen en un sistema completamente basado en la evidencia, dejando atrás los elementos de percepción.

### **Uso de indicadores que se enfoquen en los resultados para brindar información de las decisiones**

El OEFA ha elaborado un gran número de indicadores para evaluar el desempeño de las fiscalizaciones reglamentarias y la aplicación de la ley (incluidos en el PLANEFA y el Plan Estratégico actual). Sin embargo, la profusión de indicadores puede dar lugar a cierta confusión y se necesitan más explicaciones para determinar qué indicadores se están utilizando realmente. En particular, si se utilizan efectivamente los que miden la eficacia de la autoridad en términos de resultados, ya que la mayoría de las cifras que figuran en el informe anual del OEFA son resultados de productos (actividades realizadas), en lugar de resultados en términos de reducción de riesgos o daños ambientales (OEFA, n.d.<sup>[11]</sup>). Además, el desempeño de las AEF se evalúa en base a la finalización del PLANEFA, que incluye si las fiscalizaciones planificadas para el año siguiente fueron realmente realizadas, así como indicadores destinados a medir el fortalecimiento institucional de las AEF.

El OEFA ha notificado que la mayoría de los indicadores de resultados como aquellos establecidos en el PLANEFA del OEFA para el 2019 aún no se han medido, y se medirán comenzando a partir del final de este año calendario.

El PLANEFA del OEFA para 2019 presenta una serie de indicadores desarrollados para cada función de la organización como se muestra en la Tabla 2.1.

**Tabla 2.1. Lista de indicadores en el PLANEFA del OEFA 2019**

Función	Actividades	Productos	Resultados	Impactos
Evaluadora	No. de encuestas a la población No. de talleres participativos	Evaluaciones ambientales tempranas	% de mejora en la percepción ciudadana respecto de las actividades que se realizan	Se realiza inversión en USD en un ambiente sano y en armonía con las poblaciones aledañas
	No. de estudios técnicos especializados No. de diagnósticos de componentes ambientales	Evaluaciones ambientales que determinan la causalidad	% de fuentes de afectación identificadas	El % de acciones de evaluación sirve de insumo para el control de componentes críticos en la etapa de supervisión o fiscalización
	No. de monitoreos	Informes de vigilancia ambiental	Número de días de alertas notificadas para las desviaciones encontradas en la vigilancia ambiental	
Supervisora	No. de acciones de supervisión especiales por sector/tema	No. de expedientes de supervisión concluidos	% de cumplimiento de obligaciones ambientales	% de disminución de concentración de contaminantes en cuerpos receptores
	No. de acciones de supervisión regulares por sector/tema	% de cumplimiento de las supervisiones programadas Porcentaje de cumplimiento con la supervisión programada	% de control de componentes identificado en alto riesgo	Número de personas directamente beneficiadas por el control del riesgo ambiental Mejoría de la percepción de la población en las áreas de influencia de las actividades realizadas
Fiscalizadora y sancionadora	No. de resolución de inicio de procedimiento sancionador	No. de expedientes sancionadores concluidos	% de cumplimiento de obligaciones ambientales (por subsanación o cese durante el procedimiento sancionador)	No. de hectáreas con logro de cumplimiento y/o cese de conducta
	No. de informes de instrucción finales	Porcentaje de cumplimiento con el procedimiento sancionador programado		Millones de USD de valor económico recuperado en servicios ecosistémicos
	No. de resoluciones del director	-		Número de personas directamente beneficiadas por la corrección o el cese de la conducta
Retroalimentadora del marco legal	No. de problemas regulatorios identificados	No. de propuestas regulatorias realizadas	% de propuestas regulatorias aprobadas	Problemas regulatorios identificados solucionados por el instrumento legal

(OEFA, 2018<sup>[5]</sup>), *Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental del OEFA – PLANEFA 2019*, <https://www.oefa.gob.pe/planefa/planefa-2019> (acceso el 14 de octubre de 2019).

Dichos indicadores se han desarrollado reflejando las actividades, los productos, los resultados y los impactos de las actividades del OEFA. Una descripción a profundidad de los indicadores desarrollados utilizados por el OEFA se proporciona en el Capítulo 13.

## Evaluación

Tanto el mandato como la misión del OEFA reflejan objetivos en términos de reducción de riesgos y búsqueda del interés público; por lo tanto, se están realizando esfuerzos para seleccionar los requisitos en función de los riesgos. Además, en un esfuerzo continuo por superar progresivamente el formalismo restante (cumplimiento de los requisitos formales), se están desarrollando procesos e instrumentos. Sin embargo, las prioridades en cuanto a la protección del bienestar público se concentran en gran medida en las zonas de "conflicto social y ambiental". Si bien esto es comprensible, es posible que se descuiden otras cuestiones ambientales en zonas en las que no hay población directamente afectada, o en las que los ciudadanos están menos organizados, en particular los grupos que se hacen oír pueden recibir una gran atención en algunos casos en los que el riesgo ambiental es en realidad moderado.

Varios indicadores recientemente introducidos (en documentos estratégicos y operacionales) se basan en objetivos estratégicos y tienen por objeto evaluar el desempeño del OEFA en términos de resultados, pero todavía no se dispone de mediciones. En la actualidad, la documentación publicada por el OEFA sólo abarca los indicadores de resultados.

Las elecciones en términos de planeación, prioridades, acciones, estrategias, etc. por ahora solo se informan por medio de conflictos socio-ambientales y quejas, entre otros criterios. La evidencia empírica y los datos se están recolectando progresivamente, en particular a través de una serie de actividades relacionadas a la fiscalización. Los datos disponibles no siempre se están utilizando tanto como podrían hacerlo para analizar y cuantificar los daños y los riesgos. Las mejoras en los datos y el análisis deben garantizar gradualmente que el marco de la fiscalización y el cumplimiento, así como las prácticas en el sector ambiental de Perú, evolucionen en un sistema que se base completamente en la evidencia, dejando atrás los elementos de percepción.

## Recomendaciones

- Recolectar e incrementar el uso de datos brutos como evidencia y analizar de manera efectiva los datos disponibles, de tal forma que la evaluación cuantitativa de los peligros y los riesgos se considere más en los procesos regulatorios *ex ante* y *ex post*.
- El desempeño de la evaluación ambiental temprana debe multiplicarse siempre que sea posible en los sitios o los establecimientos localizados en áreas de conflicto socio-ambiental. Además, necesitan desarrollarse guías más específicas, de tal forma que resulte más claro de qué se tratan estas evaluaciones y cómo realizarlas.
- El OEFA debe asegurarse gradualmente de implementar un sistema en el que las actividades de cumplimiento y fiscalización en el sector ambiental se basen en una evaluación exhaustiva de los riesgos en todo el territorio peruano. Además, el OEFA debe analizar todavía más en qué áreas de conflicto socio-ambiental puede haber uno o más áreas de enfoque en el grado que dicte la evidencia.
- Al presentar los resultados de las actividades y el desempeño del OEFA, es necesario diferenciar los tipos de mediciones, es decir, cuáles son los productos (actividades), los resultados (rendimientos) y qué datos se refieren a qué indicador.
- A medida que se vaya disponiendo de una mejor recopilación y análisis de datos, es fundamental asegurarse de que estos sirvan realmente de base para la política de aplicación de la ley y de las fiscalizaciones en el sector del medio ambiente. Por lo tanto, otros elementos, como los conflictos y las quejas socio-ambientales, tendrían un papel reducido en el establecimiento de prioridades y en las actividades de planificación.

## Referencias

- Defensoría del Pueblo (n.d.), *Paz Social y Prevención de Conflictos*, [6]  
[https://www.defensoria.gob.pe/areas\\_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/](https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/)  
 (accessed on 14 October 2019).
- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for [1]  
 Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OEFA (2019), *Evaluación ex-post de la aplicación de las reglas del servicio de información [10]  
 nacional de Denuncias Ambientales (Sinada). Periodo 2009 - 2017*, OEFA,  
[http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=34474](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=34474). (accessed on 14 October 2019).
- OEFA (2019), *Guía de Orientación para el PLANEFA*, [http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=34241](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=34241) [4]  
 (accessed on 14 October 2019).
- OEFA (2018), *Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental del OEFA - PLANEFA 2019*, [5]  
<https://www.oefa.gob.pe/planefa/planefa-2019> (accessed on 14 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del [3]  
 cumplimiento del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental – PLANEFA*,  
<https://www.oefa.gob.pe/avisos/lineamientos-para-la-formulacion-aprobacion-y-evaluacion-del-plan-anual-de-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental-planefa> (accessed on  
 14 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Memoria Institucional OEFA 2018*, [11]  
<https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/memoria-institucional-oefa-2018> (accessed on  
 14 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, [8]  
<https://www.gob.pe/minam/oefa> (accessed on 14 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Portal de Fiscalización Ambiental*, [7]  
<https://publico.oefa.gob.pe/Portalpifa/Intervenciones.do> (accessed on 14 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA)*, [9]  
<https://apps.oefa.gob.pe/sinada/> (accessed on 14 October 2019).

## Notas

<sup>1</sup> Las EFA son autoridades públicas a nivel nacional, regional y local a cargo de las fiscalizaciones y del cumplimiento Ambiental en ciertos temas y/u objetos regulados.

<sup>2</sup> Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley No. 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, Decreto Supremo No. 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017.

# 3

## Selectividad

---

Este capítulo se enfoca en el principio de selectividad, de acuerdo con los *Principios de la OCDE sobre las Mejores Prácticas para Hacer Cumplir las Normas y para Realizar Inspecciones*. Presenta las principales reflexiones del principio en las prácticas del OEFA, así como una evaluación general de las prácticas y recomendaciones para mejorar la intervención del OEFA en la política ambiental.

---

*La promoción del cumplimiento y la aplicación de las normas debe dejarse a cargo, en la medida de lo posible, de las fuerzas del mercado, de las acciones del sector privado y de las actividades de la sociedad civil: las inspecciones y la promoción del cumplimiento no pueden llevarse a cabo en todos los lugares y atender todo, existen muchas otras formas de alcanzar los objetivos de la regulación (OECD, 2014<sup>[1]</sup>), (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).*

El principio implica que las alternativas para el cumplimiento regulatorio dirigido por el estado se consideren en el proceso de evaluación de impacto, examinando si las fiscalizaciones directas y el cumplimiento serían necesarios en absoluto, o si la evidencia sugiere que el cumplimiento podría alcanzarse por otros medios (probabilidad de cumplimiento voluntario, obligaciones de seguros, etc.). También sugiere considerar que las estructuras o los mecanismos existentes podrían apoyar este propósito o cuáles estructuras o mecanismos nuevos podrían requerirse. En caso de que se requiera verdaderamente el cumplimiento regulatorio dirigido por el estado, los reguladores deben considerar qué incentivos de cumplimiento existen o pueden utilizarse.

Otra consideración clave es la naturaleza del daño potencial que la reglamentación tiene por objeto prevenir. Si el daño puede remediarse a un costo razonable (es decir, la reparación no es imposible y no es mucho más costosa que la prevención), la aplicación puede ser relativamente menos necesaria que cuando el daño sería muy costoso de remediar (mucho más que la prevención) y/o sería imposible de remediar (daño irreversible).

Lo que importa en todos los casos es crear estructuras (legales e institucionales) por medio de las cuales los mecanismos alternativos puedan utilizarse en casos donde ofrezcan la mejor combinación de efectividad y eficiencia. Se percibe con frecuencia que las alternativas para las fiscalizaciones y el cumplimiento dirigidos por el estado pertenecen a dos categorías que pueden combinarse: la certificación y el aseguramiento obligatorio de terceros, y los enfoques basados en litigios (demandas colectivas). Existen más opciones, pero estas no se perciben como alternativas reales para el cumplimiento directo ya que son menos conocidas o no se utilizan ampliamente. Con el fin de que dichos esquemas sean efectivos, es necesario contar con los recursos adecuados (como la información) y los fundamentos legales (por ejemplo, responsabilidad para los actores del sector privado que pudieran incumplir el acatamiento de las leyes).

## La importancia de la prevención en la protección ambiental

Todo el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) sigue dependiendo en gran medida del control de lo que hacen los operadores económicos, sobre la base de un enfoque que pretende ser más proactivo y preventivo que reactivo. Es fundamental que se avance efectivamente hacia una estrategia más preventiva, ya que las violaciones de la reglamentación ambiental pueden causar daños importantes e irreversibles, con remedios o compensaciones difíciles, prolongadas o poco probables. Las medidas y actividades iniciadas por el OEFA, como la realización de "evaluaciones ambientales preventivas", las redes de vigilancia automáticas, la recopilación de datos de las autoridades públicas y las empresas, y un intercambio de información más sistemático y adecuado y la coordinación con las autoridades encargadas de la concesión de licencias (como el SENACE) son valiosas, pero deben reforzarse y multiplicarse para lograr la prevención de los riesgos. Véase también el capítulo 11 sobre la promoción del cumplimiento para obtener información sobre las herramientas y medidas para reforzar la prevención de riesgos.

En un área regulatoria donde la acción preventiva es esencial para lograr las metas de las regulaciones, es particularmente importante encontrar formas para prevenir de manera efectiva el daño y promover el control de riesgos. Al parecer, los fiscales especializados desempeñan un papel activo para garantizar que se impongan las medidas de aplicación de la ley (y son muy activos a la hora de ponerse en contacto con el OEFA para obtener información y conocimientos especializados sobre los procedimientos en

curso). Esto significa que hay esfuerzos para hacer que el efecto de disuasión de la aplicación de la ley basado en los tribunales funcione; por ejemplo, el reciente portal interactivo lanzado por el OEFA para las fiscalías especializadas en medio ambiente (OEFA, n.d.<sup>[3]</sup>).

## Alternativas para el cumplimiento regulatorio dirigido por el estado

### **Consultores ambientales (privados) y compañías consultoras**

Durante las misiones del estudio, algunos participantes notificaron que la participación de los consultores privados en la preparación de los “estudios ambientales” para ser aprobados por los organismos certificadores no funcionó de la mejor manera; es decir, estudios ambientales de baja calidad con información obsoleta y brechas técnicas e instrumentos de gestión ambiental (IGA) inadecuados. En este respecto, la mejora del sistema con un sistema adecuado de responsabilidad del consultor o de las empresas consultoras para garantizar que los IGAs propuestos sean apropiados, en una etapa temprana, así como un sistema de acreditación más estricto (incluyendo el retiro de acreditaciones cuando se haya encontrado un trabajo inadecuado) - parecería ser una dirección a considerar. Existe un régimen de sanciones<sup>1</sup> desde 2016 para los consultores o las compañías consultoras que brindan asistencia a las entidades reguladas a obtener licencias del SENACE. De acuerdo con esto, las sanciones deben aplicarse para los consultores y las compañías consultoras cuando estas: a) no estén registradas en el registro relevante, el sector o la información proporcionada no sea exacta; b) utilicen información que no esté actualizada o no sea exacta al redactar los IGA; c) no proporcionen una capacitación apropiada a sus empleados conforme a las leyes relevantes. Las violaciones son sancionadas con multas, suspensiones o el retiro del registro del SENACE de los consultores ambientales.

El sistema de responsabilidad podría ser más efectivo si los IGA diseñados por los consultores fueran verdaderamente evaluados según su capacidad para controlar y reducir los riesgos; por ejemplo, un rango de medidas o sanciones pueden aplicarse para promover el cumplimiento y disuadir a los infractores. Los consultores y las compañías consultoras podrían considerarse responsables: a) en el momento de la evaluación de los IGA por parte de las autoridades relevantes, y b) si ocurre un impacto negativo sobre el ambiente a causa de IGA mal diseñados. Esto último ya se prevé en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Art. 140), y dicha ley podría desarrollarse más. No obstante, se puede esperar que los problemas con los consultores ambientales reduzcan si el número de requisitos *ex ante* como los IGA se reducen y son sustituidos por las reformas de otorgamiento de licencias relevantes y que estos solo se mantengan para objetos verdaderamente de alto riesgo.

Es competencia del OEFA la supervisión de los consultores ambientales.<sup>2</sup> Ahora, existe una unidad específica a cargo de la coordinación de estos tipos de actividades. Los actuales problemas con la idoneidad y calidad de los documentos elaborados por algunos consultores pueden ameritar que se lleven a cabo investigaciones y que se implemente una estrategia para participar con el sector para encontrar las soluciones apropiadas.

### **Otras alternativas/medidas complementarias**

El OEFA ha tomado otras medidas alternativas/complementarias y mecanismos para garantizar un mejor alcance de las metas regulatorias. Estas incluyen lo siguiente:

- Por medio de un decreto reciente publicado el 27 de julio de 2019, patrocinado por el OEFA, los operadores del sector manufacturero y de comercio interno que operan sin un IGA predeterminado pueden remediar la situación a través de una Declaración de Adecuación Ambiental (DAA) o un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). Estos requisitos *ex ante* son menos gravosos y se basan en el nivel de riesgo del establecimiento realizado. Véase el Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio

Interno. Aunque los permisos o las certificaciones ambientales son dispositivos importantes, sería necesario en todos los sectores considerar una reforma exhaustiva de los instrumentos *ex ante* en el área regulatoria ambiental. Esto ayudaría a reducir las cargas innecesarias sobre los negocios y las barreras para la formalización. También ayudaría a mejorar la confianza de los operadores de negocios hacia las autoridades ambientales. Incluiría mantener los requisitos *ex ante* solo para los operadores o las actividades que representan los riesgos más altos, pero rediseñándolos si resulta necesario para garantizar efectivamente el control y la prevención de riesgos. Hoy en día, la certificación ambiental se exige incluso en los casos en que no es necesaria dado el nivel de riesgo; en otros casos, los requisitos podrían ser menos onerosos. Además, el contenido de los IGA resultantes con frecuencia es inadecuado en la práctica. Esto significa que el proceso es oneroso y plantea dudas sobre su eficacia. Como resultado, el OEFA necesita: a) ponerse en contacto con la autoridad certificadora con sugerencias de modificaciones y b) revisar los IGA, antes de una fiscalización para seleccionar solo aquellos que se considere necesario verificar. Se necesita una mejor coordinación institucional, es decir, con las autoridades que conceden las licencias y el Ministerio del Ambiente.

- El OEFA ha comenzado a implementar un esquema que integra algunos de los negocios informales (especialmente las microempresas y las pequeñas empresas, como los pequeños operadores mineros) para garantizar que no caigan fuera del alcance del sistema regulatorio. Ello supone determinar cuáles son los riesgos de la actividad y cómo gestionarlos en lugar de recurrir a pesados procedimientos de autorización (que a lo sumo requieren un permiso muy simplificado y racionalizado).
- Se ha iniciado un trabajo sustancial dirigido a fortalecer la prevención a través de la promoción del cumplimiento o el uso de enfoques de modelos conductuales. Recientemente se creó un Grupo de Trabajo de Economía Conductual<sup>3</sup> para ayudar a identificar y analizar los problemas encontrados en el desempeño de las fiscalizaciones ambientales y en el cumplimiento de la ley, encontrar soluciones alternativas a través de la neurociencia, la psicología y las herramientas de economía conductual, el diseño y la implementación de soluciones experimentales y la evaluación de los resultados obtenidos. Además de esto, existe un Registro de Buenas Prácticas Ambientales<sup>4</sup> para promover su difusión. Se han hecho esfuerzos para participar con el sector privado. Sin embargo, todavía no se ha fortalecido su participación en una etapa temprana como alternativa a los tradicionales “regulaciones de comando y de control”. Por último, se han elaborado varios instrumentos y medidas de promoción del cumplimiento (véase el capítulo 11 sobre la promoción del cumplimiento).

## Evaluación

Aunque existen algunas alternativas de cumplimiento regulatorio dirigidas por el estado, no se implementan sistemáticamente o de manera suficiente durante la evaluación de la regulación *ex ante* o *ex post*. Aparentemente se utilizan en casos donde las prácticas tradicionales no están siendo efectivas.

No todas las alternativas a la reglamentación estatal utilizadas (como el uso de los IGA, o la responsabilidad de los consultores ambientales que preparan los IGA) parecen ser eficaces. Algunas otras alternativas son prometedoras, pero siguen en una etapa incipiente (grupo de trabajo de Economía Conductual, uso del Registro de Buenas Prácticas Ambientales, integración de ciertos negocios informales), o es probable que tengan un impacto limitado cuando ya haya ocurrido un daño irreversible (acciones de cumplimiento dictaminadas por las cortes).

## Recomendaciones

- Es necesario examinar más sistemáticamente las alternativas a la reglamentación dirigida por el Estado. En particular, el OEFA debería colaborar más sistemáticamente con el sector privado (incluyendo las entidades, los gerentes, los trabajadores y otros actores interesados regulados) para encontrar formas y canales para mejorar los resultados regulatorios, comenzando en etapas muy tempranas; es decir, incluso antes de la consulta *ex ante* sobre un borrador regulatorio ya existente.
- Se deben desarrollar mecanismos alternativos/complementarios, pero también se deben evaluar en términos de efectividad. Esto incluye, por ejemplo:
  - Intensificar el trabajo del grupo de trabajo de Economía Conductual y el uso del Registro de Buenas Prácticas Ambientales para reforzar la prevención de riesgos.
  - Continuar y acelerar el ritmo de integración de los negocios informales; es decir, determinando los riesgos de sus actividades y definiendo la manera de controlarlos, en lugar de recurrir a pesados procedimientos de certificación.
  - El MINAM debería considerar reformar los requisitos existentes *ex ante* para mantenerlos solo para los operadores y las actividades que representan los riesgos más altos y volverlos más enfocados en los riesgos.
  - Realizar una evaluación de la efectividad y la eficiencia de la calidad de los IGA respecto al control y la reducción de riesgos, para considerar entre otros aspectos la implementación de un sistema de responsabilidad más apropiado para los consultores ambientales. Esta evaluación también debe incluir el Registro de Buenas Prácticas Ambientales.

## Referencias

- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, [1]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OEFA (n.d.), *Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA)*, [3]  
<https://www.oefa.gob.pe/cofema> (accessed on 14 October 2019).

## Notas

<sup>1</sup> Resolución del Consejo Directivo No. 008-2016-OEFA/CD del 26 de abril de 2016, <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/res-008-2016-oefa-cd-peruano.pdf>.

<sup>2</sup> Véase el Preámbulo, sección 2. Obligaciones y funciones del OEFA.

<sup>3</sup> Aprobado por la Resolución de Gerencia General No. 071-2018-OEFA / GEG.

<sup>4</sup> Aprobado por la Resolución del Consejo Directivo No. 034-2014-OEFA / CD.

# 4

## Enfoque de riesgo y proporcionalidad

---

El capítulo explica la relevancia de la estrategia del enfoque de riesgo y proporcionalidad, como un principio para promover el cumplimiento de las regulaciones y llevar a cabo fiscalizaciones efectivas y proporcionales. Proporciona un análisis de las prácticas del OEFA alineado con este principio y concluye con una evaluación y una serie de recomendaciones para integrar un enfoque de riesgo y proporcionalidad en las prácticas de fiscalización.

---

*La promoción del cumplimiento debe basarse en riesgo y ser proporcional: la frecuencia de las inspecciones y los recursos empleados deben ser proporcionales al nivel de riesgo y las acciones para la promoción del cumplimiento deben enfocarse en reducir el riesgo que representa el incumplimiento (OECD, 2014<sup>[11]</sup>), (OECD, 2018<sup>[21]</sup>).*

Este principio implica que la legislación aplicable permite y requiere un enfoque de riesgo y una proporcionalidad de riesgo. La legislación debe permitir la selectividad en las visitas de fiscalización y la diferenciación en la respuesta del cumplimiento. Lo primero significa que no todo el universo de sujetos regulados debe ser fiscalizado, mientras que lo segundo implica permitir la adaptación a circunstancias y la proporcionalidad, siempre y cuando sean claros los criterios.

Es importante la existencia de un enfoque común de la evaluación y la gestión de riesgos. Si no es posible un enfoque común, es conveniente que al menos haya una comprensión y prácticas similares en los distintos sectores y ámbitos de reglamentación.

El riesgo debe entenderse como una combinación de la probabilidad de que se produzca algún acontecimiento adverso con la posible magnitud y gravedad de las consecuencias de ese acontecimiento (daño). De esta forma, un alto riesgo es muy diferente de una alta probabilidad de violación. Es importante disponer de un conjunto oficial de instrumentos y métodos para evaluar y clasificar los riesgos y determinar la respuesta apropiada.

En un buen sistema de supervisión, la mayoría de las fiscalizaciones deben ser proactivas y el enfoque de las fiscalizaciones, debe basarse eficazmente en el riesgo. Los factores de riesgo que se tienen en cuenta para la selección de objetivos deben incluir, como mínimo, el riesgo intrínseco de la actividad, el alcance de las operaciones, los factores de vulnerabilidad (ubicación, población atendida) y los antecedentes. Incluso cuando se reciben quejas u otra información, una metodología basada en el riesgo debe informar la realización de fiscalizaciones reactivas: fiabilidad o credibilidad de la información, gravedad del riesgo expuesto en la queja y antecedentes y/o quejas anteriores, entre otros.

Las decisiones de promoción de cumplimiento deben basarse en la proporcionalidad de los riesgos. La evaluación de un establecimiento debe considerar cualquier violación y sus características. El fiscalizador debe considerar si estas violaciones son parte de un patrón, si reflejan un comportamiento imprudente deliberado o si estas son errores que el operador está listo para corregir lo más pronto posible. El fiscalizador también debe evaluar si esas violaciones crean realmente daños o riesgos graves para el bienestar público (por ejemplo, el medio ambiente) y la magnitud de los riesgos. En la medida de lo posible, debe haber lineamientos oficiales que aclaren cómo funciona la proporcionalidad de los riesgos y cómo deben adoptarse las decisiones de aplicación.

La comunicación de riesgos es esencial y uno de sus elementos clave es aclarar que el control de riesgos no puede llevarse a cabo solo por los fiscalizadores. Por tanto, este enfoque debe comunicarse de manera clara y activa a todos los actores interesados, con una visión a controlar las expectativas y mejorar los resultados. En el caso de las fiscalizaciones y de las actividades de ejecución, esto significa transparencia sobre los criterios de riesgo para legitimar la discreción, claridad sobre las limitaciones en materia de prevención de riesgos para garantizar que las expectativas se gestionen correctamente y mejor información sobre los principales riesgos para mejorar el cumplimiento de los requisitos fundamentales y mejorar los resultados. Dicha información debe dirigirse a todos los actores interesados clave: operadores de negocios, consumidores, trabajadores, ciudadanos.

## **Acercamiento al riesgo: principios rectores y entendimiento común**

La legislación aplicable y las regulaciones (y directrices) internas del OEFA permiten (y en algunos casos requieren) el enfoque de riesgo y proporcionalidad.

- La LGA prevé que el diseño y la aplicación de las políticas públicas consideren la prevención de los riesgos y daños ambientales (Art. 11.d). También prevé la proporcionalidad de las intervenciones relacionadas al cumplimiento (Art. 11.h).
- El Reglamento de Supervisión del OEFA anticipa un enfoque basado en riesgos entre sus principios rectores: “En el ejercicio de la supervisión se toma en consideración el riesgo ambiental que pueda generar el desarrollo de la actividad del administrado, teniendo en cuenta el nivel de sus consecuencias, así como la probabilidad de su ocurrencia” (Art. 4.d).
- El riesgo también es un principio subyacente en la ley del SINEFA (Art. 11 y 22.A.).
- La gran mayoría de las disposiciones relacionadas con la imposición de sanciones y medidas se refiere a los riesgos como el factor fundamental sobre el cual esas se aplicarán y calcularán.

La directiva del OEFA muestra un fuerte apoyo para un enfoque basado en riesgos. El Art. 4 del Reglamento de Supervisión del OEFA estipula una definición de riesgo que se alinea con las buenas prácticas internacionales. Existen varios ejemplos de herramientas y métodos adoptados para asegurar un entendimiento común y armonizado de los riesgos. Se han introducido los criterios de riesgo para los diferentes sectores de competencia del OEFA (OEFA, 2018, pp. 41, 45, 49, 53, 57, 61, 65, 69 and 73<sup>[3]</sup>).

Cabe destacar que en el PLANEFA de 2019 del OEFA, se hizo un esfuerzo para utilizar criterios estrictamente empíricos y basados en hechos para planear las actividades relacionadas a la fiscalización. Estas fiscalizaciones se relacionan con sectores económicos específicos bajo la cobertura del OEFA y contrastan con la experiencia de años previos en los cuales la planeación dependía en gran medida de los conflictos socio-ambientales. Por ejemplo, planear las fiscalizaciones de establecimientos de pesca industrial y acuicultura depende de lo siguiente: a) el riesgo de impacto en el agua debido a las aguas residuales; b) el riesgo de impacto en el aire por las emisiones; c) los registros con las presuntas infracciones implicando un riesgo moderado y significativo (OEFA, 2018, p. 53<sup>[3]</sup>). Este ejemplo muestra el uso de criterios que se basan en la evidencia irrefutable y que reflejan los riesgos que son inherentes a esta área económica particular. Este también es el caso para otros sectores como electricidad, hidrocarburos, manufactura y comercio interno (OEFA, 2018, pp. 49, 45 and 57<sup>[3]</sup>).

La mayoría de los criterios reflejan los riesgos inherentes para cada sector. Algunos de los elementos incluyen puntos de vertido en los efluentes por las actividades mineras,<sup>1</sup> suelos con presencia de hidrocarburos, instalaciones abandonadas y criterios generalmente considerados en las buenas prácticas internacionales, como la historia del cumplimiento de los operadores económicos. No obstante, algunos podrían revisarse y mejorarse (véase Capítulo 2 sobre el Cumplimiento basado en la evidencia).

También se han preparado en un breve período directrices para la herramienta de planificación de las inspecciones (es decir, las directrices de PLANEFA y el manual pertinente) basadas en la priorización de los riesgos. Otras herramientas que se han adoptado incluyen metodologías para: a) evaluar la gravedad del incumplimiento basándose en los criterios de riesgo predefinidos y b) calcular las multas que reflejen la proporcionalidad de riesgos (para obtener detalles véase el Capítulo 5 sobre Regulación responsiva). La Metodología para la estimación del riesgo ambiental es una herramienta en línea que considera la gravedad de las consecuencias y la probabilidad de que ocurran impactos negativos para calcular automáticamente el nivel de riesgo (alto, medio o bajo) (OEFA, n.d.<sup>[4]</sup>). Para determinar la gravedad de las consecuencias, el OEFA considera factores como la cantidad, la amplitud, el nivel de peligro y el tipo de daño ambiental en cuestión, mientras que la probabilidad de un impacto negativo se divide en cinco categorías.

Con base en el resultado de esta evaluación, el incumplimiento se considerará grave (para el riesgo alto y medio) o no grave (cuando el riesgo se evalúe como bajo). Si bien se trata de un instrumento muy útil, sería conveniente perfeccionarlo, permitiendo una mayor gradación entre los niveles de riesgo. Lo que es más importante, la forma en que se hace el cálculo da lugar a que la mayoría de las situaciones correspondan a “infracciones graves”.

**Tabla 4.1. Asistentes a los talleres de diseminación y capacitación en la metodología de riesgos del OEFA**

Año y tema	Regulados	Colaboradores del OEFA	Asistentes totales	Horas totales
<b>2017</b>	<b>30</b>	<b>56</b>	<b>86</b>	<b>11</b>
Metodología de medición de riesgos	30	56	86	11
<b>2018</b>	<b>305</b>	<b>138</b>	<b>443</b>	<b>56</b>
Metodología de medición de riesgos	155	0	155	24
Metodología de medición de riesgos y cálculo de multas	150	138	288	32
<b>Total</b>	<b>335</b>	<b>194</b>	<b>529</b>	<b>67</b>

Fuente: OEFA (n.d.[5]), Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, <https://www.gob.pe/minam/oeffa> (acceso el 14 de octubre de 2019).

El OEFA está haciendo un esfuerzo para informar al sector privado y a otros actores interesados sobre la estrategia y los métodos que sigue. La estrategia de difusión incluye la publicación de documentos relevantes así como talleres y conferencias para comunicar sobre la metodología de medición de riesgos y el cálculo de multas (véase la Tabla 4.1).

### ***Proactivas dirigidas a prevenir riesgos***

Por lo que se pudo observar, las fiscalizaciones en el sitio realizadas por los fiscalizadores del OEFA también se centran en los riesgos, al menos en gran medida. Antes de la fiscalización, se estudian las características y la información disponible sobre el establecimiento regulado (incluyendo los IGA) para identificar los elementos que merecen una atención especial. Características como la gestión de riesgos en los puntos de producción más sensibles, los procesos y los IGA son los puntos centrales de la fiscalización. El resultado de este proceso de preparación es un plan de fiscalización (plan de supervisión), que es una lista de los elementos que requieren una atención especial durante una fiscalización específica. Sin embargo, algunos aspectos de la fiscalización continúan con una tendencia a ser más formales. Por ejemplo, la verificación del requisito formal consume una gran cantidad de tiempo, por lo que necesita evaluarse la relevancia de las cargas que crea el control de riesgos presencial. También queda por determinarse a qué grado otras EFA, en especial las locales, utilizan un enfoque y proceso similar.

En la actualidad, el OEFA considera los conflictos socio-ambientales, las quejas, los registros de cumplimiento y las sanciones como factores de riesgo y criterios de priorización para planear las fiscalizaciones. Es probable que los conflictos socio-ambientales y las quejas resulten de una mezcla de hechos y percepciones, lo que puede introducir factores de confusión durante el ejercicio de priorización. Además, parece haber una diferenciación insuficiente en cuanto al tipo de incumplimiento y las sanciones y, por consiguiente, sobre el nivel de los riesgos implicados.

En la práctica, el PLANEFA del OEFA para el 2019 se basa en cuatro criterios de priorización general: a) las oportunidades de diálogo<sup>2</sup> relacionadas a conflictos socio-económicos; b) los resultados de acciones pasadas del OEFA; c) las solicitudes de otras entidades públicas; y d) la percepción pública de la calidad ambiental, medida por el número y contenido de quejas. Los criterios de priorización siguen requiriendo incluir elementos que pertenezcan a los riesgos y al alcance intrínseco de las operaciones entre otros. La planeación se basa más en los riesgos cuando utiliza criterios para sectores específicos, debido a que se considera un número de riesgos intrínsecos (tipología de actividades). Sin embargo, la evaluación de la competencia gerencial de los operadores permanece en su mayoría ausente, así como si la operación se encuentra en un lugar crítico o no.

La mayoría de las fiscalizaciones que realiza el OEFA son regulares, proactivas y planificadas. Durante el primer trimestre de 2019, aproximadamente el 40% de las fiscalizaciones realizadas por el OEFA fueron especiales (OEFA, 2019<sup>[6]</sup>). La proporción de fiscalizaciones especiales varía mucho de un sector específico a otro. Por ejemplo, la proporción de fiscalizaciones reactivas en el sector minero, durante el primer trimestre 2019 fue del 77%, mientras que las especiales solo representaron 9% de aquellas realizadas en el sector de desechos sólidos durante el mismo periodo. La información compartida por el OEFA en julio de 2019 muestra que aproximadamente el 30% de las fiscalizaciones especiales realizadas se basan en las quejas, 30% en emergencias ambientales y 20% en solicitudes de intervención de otras autoridades públicas, que no se evalúan más a fondo.

Se ha desarrollado un sistema de control para quejas.<sup>3</sup> A nivel central, los funcionarios evalúan las quejas recibidas a través del SINADA, el procedimiento se enfoca principalmente en redirigir las quejas a las autoridades competentes y en asegurarse de que se completen formalmente. Posteriormente, se consideran varios criterios para una evaluación más profunda de la queja.

1. Riesgo de impacto sobre el ambiente, o sus componentes, la salud humana de vidas dentro del alcance relevante de las competencias
2. Existencia de inspecciones previas
3. Existencia de quejas previas
4. Presencia de conflictos socio-ambientales
5. Vulnerabilidad del área (área natural protegida o área urbana natural)
6. Credibilidad de la queja
7. Impacto en los medios

Se ha asignado una puntuación a cada criterio dependiendo de su “peso” en la evaluación general. El resultado de esta evaluación determinará si es necesaria una inspección y la clase de inspección dependiendo del nivel de riesgo general obtenido.<sup>4</sup> Véase el Recuadro 4.1 para un ejemplo internacional de un sistema de gestión de quejas.

#### **Recuadro 4.1. Gestión de quejas en la Ley de Supervisión de 2018 de Grecia**

Las quejas relacionadas con la actividad de un operador económico o establecimiento pueden ser presentadas por cualquier persona física o jurídica a la autoridad supervisora competente por cualquier medio de comunicación disponible (por ejemplo, correo electrónico, por escrito o vía telefónica).

Las quejas se evalúan de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Compatibilidad con el alcance de la competencia de la autoridad supervisora.
2. Su contenido presumiblemente no fundamentado o no sustanciado
3. Presentación de los datos necesarios para permitir que se realice una inspección o estudio en el sitio
4. La evaluación principal de que le informe constituye una violación de la legislación
5. El grado al cual se repite el incidente
6. El tiempo que ha transcurrido desde el descubrimiento del problema
7. La evaluación del grado de riesgo con respecto a los efectos directos o indirectos sobre el público, u otro aspecto del interés público
8. El grupo de consumidores que están expuestos al peligro y el posible uso por parte de grupos vulnerables

9. Los resultados de las pruebas de una muestra suministrada
10. Su credibilidad cuando se presentan de un sometimiento repetido por medio de la misma queja sin haber demostrado su exactitud durante las inspecciones previas

Tras la evaluación señalada en el párrafo anterior y en función de la gravedad de la denuncia, la autoridad supervisora procederá a una o más de las siguientes acciones:

- a. Archivo de la queja
- b. Registro de la queja para la actividad en cuestión, que puede examinarse dentro del contexto del programa de fiscalización más amplio
- c. Investigación con prioridad inmediata que puede incluir una inspección en el sitio
- d. Informar a la autoridad competente si esto pertenece a una queja presentada *ultra vires*

No se requiere que las autoridades supervisoras respondan individualmente o realicen una fiscalización en el sitio tras cada queja, ni tampoco que envíen una respuesta al demandante, a menos que la legislación pertinente estipule lo contrario para una zona de supervisión concreta.

La autoridad supervisora proporcionará los recursos humanos y materiales necesarios para el control y la evaluación de las quejas relacionadas a la actividad de los operadores económicos. La autoridad supervisora proporcionará la capacitación apropiada al personal que realice la evaluación de las quejas.

La autoridad supervisora también puede evaluar otra información de la que tenga conocimiento por iniciativa propia, como publicaciones en los medios masivos, los medios de redes sociales u otros medios que se manejarán de acuerdo con la forma en la que la autoridad supervisora evalúe las quejas.

Fuente: investigación propia de la OCDE, basada en las prácticas de Grecia y el Art. 140 de la Ley de Supervisión, Parte D de la Ley Ómnibus 4512/2018.

Como lo reconoce la gerencia del OEFA durante las misiones de investigación, las actividades relacionadas con la fiscalización aún están por volverse más proactivas y preventivas, y siguen siendo en gran medida reactivas. Para una agencia tan nueva como el OEFA, esto resulta comprensible. El OEFA ha comenzado recientemente a trabajar hacia la implementación de los principios de buenas prácticas, ha hecho esfuerzos para recolectar los datos relevantes y se mueve en un país donde las operaciones económicas pueden tener un impacto negativo en el medio ambiente y en las comunidades aledañas. Sin embargo, los esfuerzos deben perseguirse activamente para garantizar que el enfoque y las operaciones subsiguientes avancen de medidas reactivas a preventivas para evitar daños de una manera más efectiva.

## Evaluación

La legislación aplicable y la regulación interna y las guías del OEFA permiten centrarse en los riesgos y la proporcionalidad. Estos son algunos de los principios rectores de las actividades de fiscalización y cumplimiento. El riesgo se define de acuerdo con las buenas prácticas.

El OEFA ha desarrollado una serie de herramientas (por ej., metodología para imponer sanciones basándose en los riesgos existentes, los criterios de priorización para planear las fiscalizaciones) para promover un enfoque común hacia la proporcionalidad y el enfoque en los riesgos. No obstante, algunos de los criterios empleados (conflictos socio-ambientales, quejas y solicitudes de otras autoridades) deben

revisarse para garantizar que los elementos que se considerarán pertenezcan a la evidencia irrefutable donde se dejan atrás los componentes de las percepciones.

La mayoría de las fiscalizaciones son regulares (planeadas). La focalización de las fiscalizaciones se basa en gran medida en el riesgo para sectores específicos, como los hidrocarburos o la electricidad. Un sistema de gestión de quejas se encuentra instaurado y se está mejorando en la actualidad. Sin embargo, es preciso seguir esforzándose por asegurar que en la planificación de las fiscalizaciones periódicas se tengan más en cuenta los factores de riesgo intrínsecos y los datos cuantitativos. Además, la prominencia de las quejas debería ser un motor menos dominante de la planificación de las fiscalizaciones.

El OEFA ha desarrollado herramientas y metodologías para evaluar los riesgos y los efectos potenciales del incumplimiento para garantizar que las decisiones de cumplimiento se basen en la proporcionalidad de los riesgos. Aún se deben desarrollar más estas metodologías para permitir más diferenciación de riesgos y evitar que la mayoría de las evaluaciones se clasifiquen como incumplimiento serio.

Los riesgos en sí mismos, la estrategia de control de riesgos y el enfoque de cumplimiento basado en riesgos se comunican a los actores interesados de una manera clara y activa. Aunque el OEFA considere las reacciones de los actores interesados, la agencia se beneficiaría de hacerlo, no solo a través de consultas *ex ante*.

## Recomendaciones

- Es necesario que el sistema SINEFA confíe más en criterios de priorización empíricos y basados en hechos a medida que se recopilan los datos. Además, el riesgo que representa debe considerarse sistemáticamente; por ejemplo, al utilizar el número de sanciones como un criterio de priorización, debe considerarse la gravedad de violaciones.
- Asegurarse de que la planeación de las fiscalizaciones se base siempre en los riesgos, haciendo uso de evidencia irrefutable y medible, la vulnerabilidad del lugar y el control de riesgos del operador deben ser tomados en cuenta. Esto aplica no solamente para los criterios de priorización para sectores específicos bajo el alcance de responsabilidad del OEFA, sino también a los “criterios genéricos”.
- Apuntar a aumentar la proporción de fiscalizaciones basadas en el riesgo utilizando evidencia irrefutable y medible. Esto debería conducir a una reducción de la proporción de fiscalizaciones reactivas. El perfeccionamiento de la evaluación de las denuncias y del proceso de gestión es un paso hacia la mejora del sistema. Estas mejoras deben tener en cuenta criterios predefinidos adecuados, las solicitudes de intervención de otras autoridades y las emergencias.
- La metodología utilizada para evaluar los riesgos y la seriedad resultante del incumplimiento podría desarrollarse y refinarse más para establecer una mayor diferencia entre los niveles de riesgo y los niveles de incumplimiento.

## Referencias

- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, [1]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OEFA (2019), *OEFA en Cifras, 1 Trimestre 2019. Reporte Estadístico*, [6]  
[http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=34939](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=34939) (accessed on 14 October 2019).
- OEFA (2018), *Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental del OEFA - PLANEFA 2019*, [3]  
<https://www.oefa.gob.pe/planeфа/planeфа-2019> (accessed on 14 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Metodología para la estimación del riesgo ambiental*, [4]  
<https://www.oefa.gob.pe/metodologia-para-la-estimacion-del-riesgo-ambiental> (accessed on 14 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, [5]  
<https://www.gob.pe/minam/oefa> (accessed on 14 October 2019).

## Notas

<sup>1</sup> N.B. en cualquier caso, no se trata de un criterio totalmente claro, se refiere a los puntos de vertido que son inadecuados o que carecen de tratamiento de aguas o a los puntos de vertido que son un punto de control clave (en cuyo caso esto sería más bien un punto de una lista de verificación). Los criterios de riesgo ganarían si se hicieran más precisos.

<sup>2</sup> Esto se refiere a los esfuerzos de comunicación, compromiso e información llevados a cabo y/o planificados para resolver conflictos socio-ambientales, y que involucran a los diferentes actores, en particular

<sup>3</sup> OEFA, *Lineamiento de Atención a Denuncias*, que se va a incorporar en el Manual de Procedimiento de Inspecciones, que se está elaborando actualmente.

<sup>4</sup> Cabe destacarse que existen inconsistencias en la información obtenida sobre el sistema de gestión de quejas respecto a algunos de los criterios utilizados para la evaluación y respecto a la forma en la que se programan las inspecciones basándose en la evaluación.

# 5 Regulación responsiva

---

Este capítulo describe las prácticas que sigue el OEFA para diseñar las fiscalizaciones basándose en las acciones de los sujetos regulados. También aborda los instrumentos legales disponibles que otorgan al OEFA la posibilidad de implementar respuestas regulatorias diferenciadas basándose en una serie de criterios y consideraciones. Asimismo, este capítulo presenta una evaluación de las prácticas que sigue el OEFA y propone áreas para llevar a cabo mayores mejoras.

---

*La promoción del cumplimiento debe basarse en los principios de “regulación responsable”, es decir, las acciones de inspección y promoción del cumplimiento deben de modelarse con base en el perfil y comportamiento de empresas específicas (OECD, 2014<sup>[1]</sup>), (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).*

El principio de regulación responsable implica permitir a la legislación (o, por lo menos no prohibirle) un cumplimiento diferenciado (responsivo), que proporcione un marco apropiado para la discreción, incluyendo límites y rendición de cuentas. Una regulación responsable da mejores resultados que las sanciones uniformes.

La respuesta a la promoción del cumplimiento debe depender de las circunstancias y tener en cuenta elementos como la seriedad de las violaciones en términos de riesgo, registro de logros, la situación general del establecimiento, la disponibilidad para cumplir y mejorar, el intento o la falta de este, la disimulación y la transparencia. Se debe permitir la discreción, pero debe restringirse mediante la aplicación de principios y criterios como la proporcionalidad de riesgos y la rendición de cuentas.

La gradación de las sanciones disponibles se debe adecuar para permitir una disuasión creíble a través del escalamiento – que sea lo suficientemente ligero para usarlo cuando sea necesario, así como lo suficientemente fuerte para compensar las potenciales ganancias del incumplimiento. La legislación debe anticipar una gama de respuestas diferenciadas. Al mismo tiempo, los fiscalizadores deben asegurarse de que las fiscalizaciones tengan un seguimiento para garantizar el cumplimiento en casos de que se utilicen respuestas menos firmes.

Se necesita una clara distinción, pero también una articulación efectiva, entre las actividades regulatorias que se enfocan en promover el cumplimiento y las actividades de promoción del cumplimiento de la ley que se enfocan en combatir el crimen. Las fiscalizaciones regulatorias deben ser claramente distintas de la promoción del cumplimiento de la ley en el sentido criminal; no obstante, se requiere la articulación efectiva entre ambas actividades con el fin de evitar brechas en el sistema.

Las prácticas de cumplimiento deben diferenciar las respuestas de acuerdo con la trayectoria de los sujetos regulados, la evaluación de riesgos, la efectividad de las diferentes opciones y la fecha de establecimiento del negocio, tratando a las nuevas empresas de manera distinta. Esto significa considerar el impacto de la respuesta de la promoción del cumplimiento sobre el futuro cumplimiento, tanto dentro como fuera del establecimiento. Aunque lo primero refleja la posible respuesta del personal y la gerencia a las acciones de promoción de cumplimiento, un ejemplo de lo último es el efecto de ejemplaridad. Una orientación suficientemente detallada y una sólida capacidad profesional de los fiscalizadores son indispensables para evaluar adecuadamente la situación sobre el terreno.

## **Cumplimiento responsivo (proporcional)**

El principio de regulación responsable se incorpora en el Reglamento de Supervisión del OEFA. El documento anticipa que las supervisiones deben realizarse de una “manera modulada”, dependiendo en particular del tipo de requisitos que se están verificando, la seriedad del presunto incumplimiento, la trayectoria del negocio regulado y otros factores que permiten una intervención proporcional hacia el cumplimiento con los requisitos regulatorios (Art. 4.h).

El mayor esfuerzo en lo que respecta a la implementación de este principio se ha realizado en el área de la promoción del cumplimiento responsivo o proporcional. La legislación permite diferentes conclusiones de las fiscalizaciones y, por lo tanto, medidas o sanciones diferenciadas.

El Art. 245.1. del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General permite diferentes posibles conclusiones de una fiscalización. Los siguientes resultados se incluyen en la ley: 1) certificación o registro de cumplimiento; 2) recomendación de mejoras o correcciones; 3) advertencia de la existencia del incumplimiento sin responsabilidades administrativas; 4) recomendación de iniciar un

procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas; 5) adopción de medidas correctivas; 6) otras posibles conclusiones como lo establecen leyes especiales.

Las leyes y las regulaciones relevantes (p. ej. Art. 135ff LGA, y Art. 22ff del Reglamento de Supervisión del OEFA) estipulan diferentes sanciones y medidas con el objetivo de crear una disuasión creíble a través del escalamiento de sanciones. Implica un enfoque flexible, una ligera exigibilidad cuando sea necesario y las acciones lo suficientemente fuertes para compensar los potenciales beneficios del incumplimiento.

Una clasificación de los incumplimientos y las sanciones basándose en el nivel de riesgo relevante encontrado y el impacto negativo potencial del incumplimiento permite determinar si estos son menores, serios o muy serios (o menores y serios, dependiendo del documento fuente). El OEFA preparó la Metodología para el Cálculo de las multas<sup>1</sup> para diferentes sectores bajo su competencia. Dicha metodología busca disuadir las violaciones a través del escalamiento de las sanciones considerando por lo menos los siguientes elementos: beneficio ilícito, probabilidad de detección,<sup>2</sup> y daño (potencial y real). Se pueden tomar en consideración factores adicionales, por ejemplo a) cuando existe información disponible para determinar el valor del mercado del daño, b) cuando existen factores agravantes y atenuantes.

Una lista de los factores agravantes y atenuantes también se encuentra disponible para la imposición de multas (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013<sup>[3]</sup>), (OEFA, n.d.<sup>[4]</sup>). Por ejemplo, cuando un operador remedia voluntariamente el incumplimiento antes del proceso de exigibilidad de cumplimiento, la sanción se reduce;<sup>3</sup> por lo contrario, la cantidad de la multa incrementa en caso de reincidencia o intencionalidad y dependiendo de la manera en la que se hayan visto impactados los aspectos ambientales o las fuentes de contaminación. La multa también es proporcional a su impacto ambiental, así como respecto a la reversibilidad de dicho impacto. Se ha elaborado un Manual que explica el enfoque, los diferentes factores agravantes y mitigantes, entre otros factores, y que está a disposición del público de forma gratuita (OEFA, 2012<sup>[5]</sup>).

Sin embargo, los instrumentos disponibles (como los mencionados anteriormente, incluyendo la “metodología para evaluar el riesgo ambiental”) no parecen dar claridad sobre si los factores agravantes y atenuantes deben considerarse para las acciones y medidas de promoción de cumplimiento distintas de las multas. De ser así, esto debe aclararse, así como las reglas sobre la manera en la que se deben considerar estos factores; de otro modo, se recomienda que el OEFA también considere implementar dichos factores para las sanciones y medidas distintas de las multas. Algunos factores exonerativos o atenuantes ya se han previsto en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Art. 257) y sería conveniente desarrollarlos más, así como elaborar las directrices sobre su implementación.

## Consideración de las características de las entidades reguladas

El Reglamento de Supervisión del OEFA y la nueva Guía de Supervisiones Ambientales anticipa que la planeación y la realización de las supervisiones necesitan considerar la trayectoria de los negocios (OEFA, 2019<sup>[6]</sup>). Este principio se aclara en el Art. 4.h) del Reglamento. La información sobre la trayectoria de los sujetos fiscalizados se encuentra disponible, desde una perspectiva negativa, en el Registro de Infractores Ambientales (RINA). Además, es evidente que la reincidencia es un factor agravante cuando se calcula una multa; sin embargo, las consecuencias de un historial positivo son inciertas en la práctica. Por ejemplo, ¿merece una empresa con un historial de cumplimiento impecable un trato diferente, en particular cuando se trata de imponer medidas? Además, no está claro el efecto de los factores agravantes y atenuantes en las medidas y sanciones que no son multas.

Los micro y pequeños negocios recientemente establecidos tienen derecho a “fiscalizaciones orientativas” con base en el Art. 245.2. del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Procedimientos Administrativos. Específicamente, anticipa que las autoridades de fiscalización “procurarán realizar algunas fiscalizaciones únicamente con finalidad orientativa”.<sup>4</sup> El OEFA siguió la ruta abierta por el legislador para desarrollar más el concepto de “fiscalizaciones orientativas”.

De conformidad con el Art. 13 del Reglamento de Supervisión del OEFA, estas supervisiones enfocadas en dar orientación al operador sobre la forma de lograr el cumplimiento de requisitos regulatorios clave, sin fines punitivos. Con base en esta disposición, solo se puede llevar a cabo una supervisión orientativa por única vez, y si no se ha realizado una supervisión previa en el caso de personas naturales con negocio, micro o pequeña empresa. El OEFA introdujo esta nueva clase de fiscalización basándose en los hallazgos que indican que este grupo de operadores con frecuencia no están conscientes de los requisitos regulatorios con los que deben cumplir, ya que no cuentan con la suficiente información y nunca han sido fiscalizados anteriormente. Sin embargo, además de la introducción de la propia “guía de supervisiones”, nada indica que estos tipos de negocios necesiten ser tratados de manera distinta durante las supervisiones normales o cuando se decida implementar una medida de exigencia de cumplimiento.

## Efectividad de diferentes opciones

En teoría, las acciones de promoción de cumplimiento y las decisiones de fiscalización se basan en la efectividad de las diferentes opciones disponibles, pero esto aún no se ha implementado. Por vez primera, se están midiendo los resultados y los impactos significativos; sin embargo, aún queda por realizarse las evaluaciones *ex post* de las estrategias y las herramientas implementadas bajo la administración actual y la información previa no se encuentra disponible y/o no resulta confiable totalmente.

Un enfoque común sobre la evaluación y la toma de decisiones respecto a las posibles decisiones de promoción de cumplimiento añadiría valor al trabajo del OEFA. Además, ayudaría a regular el uso necesario de un cierto grado de discreción durante las fiscalizaciones. El Modelo de Gestión de Cumplimiento del Organismo Ejecutivo de Salud y Seguridad del Reino Unido podría ser un buen ejemplo (véase el estudio de caso del Capítulo 14 sobre Experiencia internacional sobre políticas de fiscalización y promoción de cumplimiento). No obstante, sería recomendable desarrollar una herramienta más simple y corta para evitar inspecciones abrumadoras.

En la práctica, el uso de “regulación responsiva” del OEFA (y el SINEFA); es decir, disponer de una variedad de opciones de intervención que pueden seleccionarse y utilizarse dependiendo de las características y comportamiento del operador con el fin de cumplir las metas regulatorias, debe desarrollarse aún más. El sistema regulatorio sigue dependiendo en gran medida en un esquema de control tradicional que se basa en: 1) autorización; 2) fiscalización; 3) verificación de cumplimiento; 4) imposición de sanciones para el incumplimiento (o la decisión de no imponerlas).

Bajo la actual dirección del OEFA se ha hecho un esfuerzo constante para garantizar la transparencia y la comunicación y para asesorar al sector privado. No obstante, es necesario continuar y profundizar esta labor para pasar con éxito y progresivamente de un enfoque en el que se examinan y desarrollan soluciones complementarias para garantizar el cumplimiento, a una estrategia más clara y holística sobre el desarrollo de opciones de intervención (véase el Capítulo 3 de Selectividad y el Capítulo 11 de Promoción de cumplimiento).

## Evaluación

La legislación aplicable prevé conclusiones diferenciadas de una fiscalización, que dan lugar a medidas de ejecución o sanciones diferenciadas (p. ej. Ley del Procedimiento Administrativo General y Reglamento de Supervisiones del OEFA). Existen metodologías para imponer y calcular multas basándose en la determinación de la seriedad del incumplimiento y otros elementos.

Se aplican diferentes sanciones y medidas en función de los resultados de la fiscalización. Los incumplimientos y las sanciones se clasifican como menores, serias y muy serias, basándose en el nivel de riesgo relevante y los impactos negativos potenciales. La Metodología para el Cálculo de multas considera criterios apropiados, lo que permite una promoción del cumplimiento responsiva. Queda por definir si algunos factores (por ejemplo, atenuantes y/o agravantes) también se aplican a las medidas y sanciones además de las multas y la manera en la que lo hacen. Es necesario aclarar más si se tiene en cuenta un historial positivo y cómo se hace.

En teoría, las prácticas de promoción del cumplimiento deberían utilizar respuestas diferenciadas basándose en las características del sujeto fiscalizado. Se han elaborado y se aplican varias medidas para garantizarlo. No obstante, no existe todavía una orientación clara sobre la forma de considerar la eficacia de las diferentes opciones, y debe aclararse cómo y cuándo exactamente deben tenerse en cuenta las características de los sujetos fiscalizados.

## Recomendaciones

- Considerar desarrollar un marco exhaustivo para gestionar la discreción y la capacidad de respuesta en la promoción del cumplimiento inspirado p. ej. por el Modelo de Gestión de Cumplimiento del HSE del Reino Unido.
- Aclarar y establecer normas específicas sobre el uso de factores discriminatorios, como los agravantes y atenuantes, en la determinación de medidas y sanciones distintas de las multas.
- Considerar desarrollar lineamientos sobre cómo considerar la efectividad de diferentes opciones de cumplimiento.
- Aclarar las normas de las fiscalizaciones orientativas y considerar la posibilidad de ampliar su uso a otros tipos de empresas, cuando sea apropiado. El documento de orientación debería incluir información sobre el uso obligatorio y la planificación de las fiscalizaciones de orientación.
- Considerar tomar en cuenta las características de los establecimientos regulados al realizar fiscalizaciones regulares o especiales y desarrollar una regla clara. Estas características podrían incluir la edad de creación del negocio, el tamaño de la compañía (PyME), la trayectoria.

## Referencias

- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, [1]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OEFA (2019), *Guía de Supervisores Ambientales*, OEFA, Lima, [6]  
[http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=34532](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=34532) (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (2012), *Manual Explicativo de la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a Utilizar en la Graduación de Sanciones*, <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/anexo3.pdf> (accessed on 14 October 2019). [5]
- OEFA (n.d.), *Anexo de la Resolución 024-2017-OEFA-CD*, <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/RES-024-2017-OEFA-CD-anexo.pdf> (accessed on 14 October 2019). [4]
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013), *Tabla de Valores que Expresan la Metodología Aprobada en el Artículo 1o de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo No 035-2013-OEFA/PCD*, Presidencia del Consejo de Ministros, <https://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/anexo2.pdf> (accessed on 14 October 2019). [3]

## Notas

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/SE2013031200.pdf>.

<sup>2</sup> A partir de la consulta de la metodología, no existe una forma de comprender por qué se utiliza este criterio, ni cómo se evalúa, ni si es un factor agravante o de otro tipo.

<sup>3</sup> En 20% si no hubo un daño y 10% si el daño ya se presentó antes de que se remediara la infracción.

<sup>4</sup> Toda la disposición en español dice: “Las entidades procurarán realizar algunas fiscalizaciones únicamente con finalidad orientativa, esto es, de identificación de riesgos y notificación de alertas a los administrados con la finalidad de que mejoren su gestión.”

# 6 **Visión a largo plazo**

---

La visión a largo plazo es un componente importante de una buena política de cumplimiento y fiscalizaciones. Este capítulo presenta un panorama general de la estrategia a largo plazo del OEFA, su visión y misión y se aborda el uso de indicadores por parte de la agencia. Además, la sección incluye una evaluación de los elementos que guían el funcionamiento del OEFA y propone cambios o áreas de mejora con la intención de seguir desarrollando los mecanismos y objetivos institucionales que sigue el OEFA.

---

*Los gobiernos deben de adoptar políticas de cumplimiento regulatorio e inspecciones y establecer mecanismos institucionales con objetivos claros y una estrategia de largo plazo (OECD, 2014<sup>[1]</sup>), (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).*

Algunos de los requisitos para lograrlo son una visión oficial, una estrategia y/o un marco legal, que establezca las metas, los objetivos y los principios clave y que proporcione un escudo contra las prioridades conflictivas a corto plazo.

Los mecanismos y las prácticas, como la evaluación del impacto regulatorio, existen para evitar o limitar la aparición de la “regulación de riesgos por reflejo”. Lo anterior son situaciones y decisiones en las que, tras un incidente, las autoridades estatales adoptan con urgencia nuevas regulaciones, fiscalizaciones y medidas de cumplimiento, sin tener debidamente en cuenta el grado de riesgo, la idoneidad de las soluciones propuestas y sus costos. Un buen sistema de fiscalizaciones y cumplimiento basado en riesgos necesita protegerse de dichas decisiones “por reflejo”.

La visión a largo plazo tendrá efectos prácticos, brindará información a reformas clave, legislaciones y decisiones y deberá integrarse por un marco institucional que limite la posibilidad de cambios políticos a corto plazo.

## Visión oficial y estrategia

El OEFA y el MINAM comparten su visión de Perú como “un país moderno que aprovecha sosteniblemente sus recursos naturales y que se preocupa por conservar el ambiente conciliando el desarrollo económico con la sostenibilidad ambiental en beneficio de sus ciudadanos” (OEFA, n.d.<sup>[3]</sup>), (Ministerio del Ambiente, n.d.<sup>[4]</sup>).

La estrategia del OEFA para las fiscalizaciones regulatorias y el cumplimiento para el período de 2019-2022 se explica a detalle en su Plan Estratégico Institucional (PEI). El PEI y el Plan Operativo Institucional (POI) (OEFA, 2018<sup>[5]</sup>) se establecen en línea con el Plan de Acción Ambiental Nacional para 2011-2021 (PLANAA)<sup>1</sup> y el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Ambiental 2017-2021 (PSEM),<sup>2</sup> ambos preparados y aprobados por el MINAM. El PEI claramente establece la política institucional, la misión, los objetivos estratégicos y las acciones del OEFA para el periodo relevante.

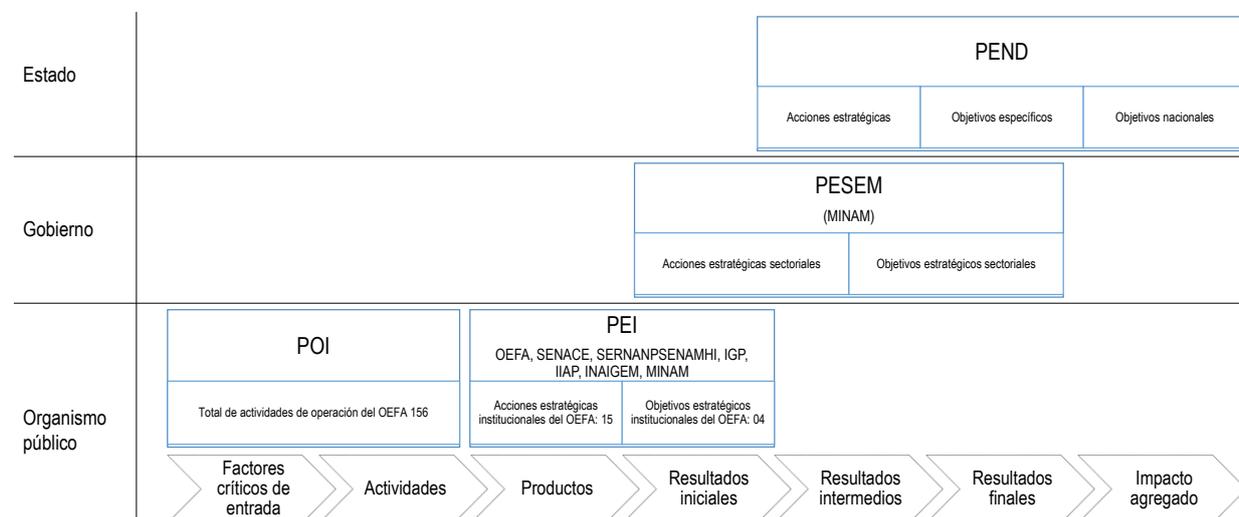
El primer elemento de la política institucional es “contribuir con la mejora de la calidad del ambiente y la salud de las personas a través de la promoción del cumplimiento con los requisitos ambientales por medio de la acción articulada y efectiva del SINEFA y de acuerdo con un enfoque de riesgos preventivos, implementando la estrategia de promoción o disuasión apropiada con criterios razonables y proporcionales”.

También se incluyen los indicadores estratégicos diseñados de acuerdo con los objetivos institucionales mencionados anteriormente. Esto último se define como: 1) fortalecer el desempeño del OEFA; 2) mejora del cumplimiento de los requisitos regulatorios entre los sujetos regulados; 3) modernizar la gestión institucional del OEFA; y 4) reducir la vulnerabilidad del OEFA respecto al riesgo de desastre. Dichos objetivos e indicadores no incluyen elementos fundamentales como el desempeño en términos de protección del ambiente y la salud de las personas o los recursos asignados a las acciones preventivas y reactivas.

Sin embargo se debe destacar que la Guía para el Planeamiento Institucional elaborada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) establece el alcance de los objetivos y los indicadores que deben desarrollarse por cada tipo y nivel de autoridad pública (el PSEM) (CEPLAN, 2019<sup>[6]</sup>). En particular, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), que aplica para los poderes legislativo y judicial y otras entidades gubernamentales, define los objetivos en términos de “resultados intermedios y finales” así como “impacto agregado”. Los PSEM, desarrollados por, y aplicables a los diferentes

ministerios, deben establecer los objetivos en términos de “resultados iniciales, intermedios y finales”. Por último, los organismos públicos, como el OEFA, establecerán en su PEI (y POI) los objetivos que se relacionen, a lo sumo a los “resultados iniciales” dentro de la cadena de resultados (véase la Figura 6.1).

**Figura 6.1. Diseño de objetivos dentro de la “cadena de resultados”**



Notas: Debido a que, los objetivos estratégicos institucionales (OEI) se relacionan con un resultado inicial, los OEI y sus indicadores deben encontrarse en la misma etapa de la cadena de resultados. Considerando que las actividades estratégicas institucionales (AEI) se relacionan con productos, el indicador relevante también se reflejará a un producto. Los AEI y sus indicadores deben estar en la misma etapa de la cadena de resultados.

Fuente: CEPLAN (2019<sup>[6]</sup>), *Guía para el Planeamiento Institucional*, CEPLAN, Lima, <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/Gu%C3%ADa-para-el-planeamiento-institucional-26marzo2019w.pdf> (acceso el 15 de octubre de 2019).

## Mecanismos adicionales para evitar el “reflejo” regulatorio y los cambios políticos a corto plazo

La estrategia y los objetivos adoptados a largo plazo, los indicadores, la planeación de fiscalizaciones, entre otros, son mecanismos y herramientas que deben ayudar a evitar “una reacción exagerada del gobierno hacia un riesgo o incidente (seguridad pública) al imponer más regulaciones y más vigilancia de la necesaria para controlar el riesgo en un nivel aceptable” (denominado “Regulación de riesgos por reflejo”, RRR), (Government of Netherlands, 2015<sup>[7]</sup>).

El sistema de gestión de quejas es otro instrumento que podría refinarse más, lo que ayudaría a determinar, tras una evaluación, si es necesaria o no una reacción inmediata. De acuerdo con las Guías PLANEFA, las EFA están obligadas a elaborar un informe anual de todas las actividades relacionadas a las fiscalizaciones realizadas durante el curso del año calendario, incluyendo “la ejecución de supervisiones especiales o no programadas en casos de denuncias ambientales, emergencias ambientales u otras circunstancias que lo ameriten” (Art. 10.1).

La disposición institucional del OEFA incluye una Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental encargada de la evaluación regulatoria y de proporcionar retroalimentación para la elaboración de nuevas regulaciones. De igual modo, el OEFA realiza periódicamente consultas con los actores interesados al preparar las regulaciones y la metodología del RIA se está aplicando para nuevas regulaciones.

Otra preocupación es el uso obligatorio de fiscalizaciones “especiales” tras la solicitud de otra autoridad. El número general de fiscalizaciones especiales reactivas sugiere que siguen existiendo reacciones exageradas en el OEFA. Si bien el OEFA ha adoptado un Reglamento de reporte de emergencias,<sup>3</sup> se desconoce el procedimiento relativo a la evaluación pertinente del evento, entre otros.

El OEFA ha sufrido recientemente una reforma institucional interna destinada a reflejar mejor la nueva misión y visión de la agencia. La Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental (que también está a cargo de la evaluación regulatoria y de proporcionar retroalimentación en la elaboración de las nuevas regulaciones) debería encargarse de garantizar que el funcionamiento del organismo sea coherente con los objetivos del OEFA. La disposición institucional podría mejorarse aún más para reflejar el aspecto central y transversal de: 1) el análisis y la evaluación de riesgos y 2) la promoción del cumplimiento en la fiscalización y la exigencia de cumplimiento, mediante la creación de dos direcciones transversales encargadas de ello. Además, se puede mejorar aún más la estructura, los procesos y los recursos del OEFA en general para mejorar el desempeño<sup>4</sup>. Esto significa que sería recomendable realizar una revisión del personal vs.: a) el número de establecimientos por supervisar; b) el nivel de riesgos; y c) una reestructuración/reasignación gradual de recursos entre otros.

## Evaluación

La visión y misión oficial del OEFA establecen la meta regulatoria fundamental de proteger el medio ambiente a través de la promoción del cumplimiento de acuerdo con un enfoque preventivo de los riesgos. Sin embargo, los aspectos clave de la meta fundamental y del enfoque para alcanzarla corren el riesgo de verse socavados por varios factores limitantes. Estos factores incluyen: la naturaleza formalista de la regulación en Perú, la fase aún temprana de desarrollo de los métodos y las herramientas y la estructura que aún debe reformarse más.

## Recomendaciones

- Además de la evaluación de las quejas contra la lista predefinida de criterios, deben aplicarse metodologías equivalentes a las solicitudes de intervención de otras autoridades y para las emergencias, si no se dispone de ellas.
- La Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental (que también está a cargo de la evaluación regulatoria y de proporcionar retroalimentación en la elaboración de nuevas regulaciones) debe ser responsable de asegurar que el funcionamiento de la agencia sea consistente con los objetivos del OEFA. La disposición institucional podría mejorarse aún más para reflejar el aspecto central y transversal de: 1) el análisis y la evaluación de riesgos y 2) la promoción del cumplimiento en la fiscalización y la exigencia de cumplimiento, mediante la creación de dos direcciones transversales encargadas de ello.
- El OEFA sigue siendo una institución relativamente joven y el cambio hacia enfoques más basados en riesgos y enfocados en el cumplimiento es reciente. Se debe de garantizar la sostenibilidad a largo plazo y la continuación de las mejoras.

## Referencias

- CEPLAN (2019), *Guía para el Planeamiento Institucional*, CEPLAN, Lima, [6]  
<https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/Gu%C3%ADa-para-el-planeamiento-institucional-26marzo2019w.pdf> (accessed on 15 October 2019).
- Government of Netherlands (2015), *Regulation, Oversight and the Risk Regulation Reflex. An Essay in Public Administration in the Context of the Dutch Risk and Responsibilities Programme*, <https://www.government.nl/documents/publications/2014/08/01/regulation-oversight-and-the-risk-regulation-reflex> (accessed on 15 October 2019). [7]
- Ministerio del Ambiente (n.d.), *Misión y Visión del Ministerio del Ambiente*, <http://www.minam.gob.pe/el-ministerio/mision-y-vision/> (accessed on 15 October 2019). [4]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>. [1]
- OEFA (2018), *Plan Operativo Institucional. OEFA 2019*, OEFA, Lima, [5]  
[https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=32819](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=32819). (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (n.d.), *oefa.gob.pe*, <https://www.oefa.gob.pe/somos-oefa/vision-y-mision> (accessed on 14 October 2019). [3]

## Notas

<sup>1</sup> Aprobado por el Decreto Supremo No. 014-2011-MINAM, disponible en:  
<http://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-014-2011-minam/>.

<sup>2</sup> Aprobado por la Resolución Ministerial No. 385-2016-MINAM, disponible en:  
<http://www.minam.gob.pe/disposiciones/resolucion-ministerial-n-385-2016-minam-2/>.

<sup>3</sup> Aprobado por la Resolución del Consejo Directivo No. 018-2013-OEFA/CD.

<sup>4</sup> Por ejemplo, diferentes direcciones de fiscalización corresponden a funciones previamente distintas que se fusionaron en el OEFA.

# 7 Coordinación y consolidación

---

Este capítulo cubre los mandatos institucionales y las estructuras instauradas para fomentar la coordinación entre las agencias de promoción de cumplimiento y las agencias ambientales en Perú. La coordinación es un elemento clave para evitar la duplicación de funciones e incrementar la eficiencia en la entrega de las regulaciones. La sección presenta el papel y las atribuciones que desempeña el OEFA como agencia de cumplimiento y de coordinación. Otorga recomendaciones que se alinean con los principios de mejores prácticas de la OCDE para mejorar el intercambio de información y promover la consolidación de las funciones de fiscalización.

---

*Las funciones de inspección deben de ser coordinadas y, cuando sea necesario, consolidadas: menos duplicaciones y superposiciones implican un mejor uso de los recursos públicos, minimizan la carga de los sujetos regulados y maximizan su efectividad (OECD, 2014<sup>[1]</sup>), (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).*

Los mandatos, las estructuras y la coordinación institucional deben considerarse en la etapa de la elaboración de regulaciones y en el proceso de Evaluación de impacto. Es esencial evitar la proliferación de diferentes instituciones de fiscalización, garantizar la claridad y la coherencia y evitar que surjan áreas de competencia conflictivas, incluso durante la elaboración de las nuevas regulaciones.

Debe evitarse la duplicación de funciones y los mandatos y responsabilidades deben ser claros entre las instituciones y los niveles gubernamentales. Siempre que sea posible, es preferible la unicidad de funciones, es decir, que una institución sea responsable de un área regulatoria completa, o por lo menos de un área regulatoria en un determinado sector. Cuando se involucran varias instituciones o cubren campos relacionados, debe quedar claro quién es el responsable de determinadas regulaciones y establecimientos específicos, especialmente entre los distintos niveles geográficos. De ese modo se evita que los establecimientos sean objeto de fiscalizaciones repetidas y potencialmente conflictivas, y no se desperdicien recursos públicos en actividades descoordinadas y duplicadas.

Diferentes estructuras de fiscalización y promoción de cumplimiento deben intercambiar información y registros, participar en sistemas de alerta conjuntos, y coordinarse “en el terreno”, en particular en las áreas regulatorias relacionadas. Las buenas prácticas de fiscalizaciones y promoción de cumplimiento incluyen sistemas de alerta conjuntos, intercambio sistemático de información y registros sobre los establecimientos bajo supervisión y la coordinación de las fiscalizaciones en la medida de lo posible (compartiendo planes o realizando fiscalizaciones conjuntas, entre otras cosas). Diferentes estructuras de fiscalización pueden colaborar para incrementar su eficiencia y su capacidad para evaluar los riesgos acordando actuar como “ojos y oídos” unos para otros.

Por último, la asignación de recursos y la planeación estratégica deben tomar en cuenta todas las estructuras activas en un área regulatoria determinada. La asignación de recursos entre la fiscalización y la promoción de cumplimiento debe realizarse basándose en la evidencia, de una manera proporcional al riesgo. Al hacerlo, resulta esencial considerar todas las diferentes instituciones, estructuras y niveles que pueden verse involucrados, no solo a una agencia en particular.

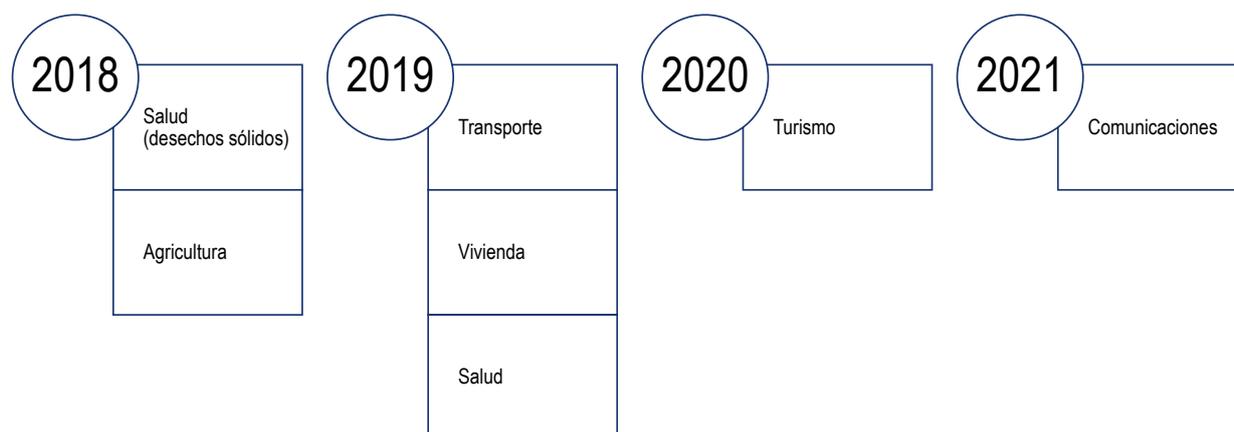
## **Un Régimen Común de Fiscalización Ambiental para garantizar la “armonización” y la “homogeneidad”**

El Régimen Común de Fiscalización Ambiental vigente desde 2013 se introdujo para hacer frente a la fragmentación y la falta de coordinación existentes anteriormente, para lograr una mayor claridad de los mandatos de las funciones y para aumentar la coordinación en la esfera de la protección del medio ambiente. Uno de los objetivos del Régimen Común de Fiscalización Ambiental es establecer las directrices, los principios y los fundamentos comunes de las fiscalizaciones ambientales y la promoción del cumplimiento en el país, así como las disposiciones generales que deben acatar todas las EFA dentro del SINEFA. Esto con el propósito de garantizar la coherencia, la coordinación y la efectividad de las fiscalizaciones. También, de conformidad con el Art. 3, todas las EFA deben coordinar el desempeño de sus responsabilidades uniendo fuerzas y evitando superposiciones, duplicaciones y brechas en el desempeño de sus actividades.

En línea con estos principios, las responsabilidades directas del OEFA se han expandido sobre diferentes sectores (Figura 7.1).<sup>1</sup>

Ampliar el alcance de las responsabilidades directas del OEFA puede ayudar a mejorar gradualmente la coherencia del sistema a través de todos los sectores económicos, así como un enfoque más homogéneo para la implementación regulatoria, procesos, herramientas y métodos estandarizados en el campo regulatorio ambiental.

**Figura 7.1. Descripción general del proceso de transferencia de competencias de los Ministerios relevantes al OEFA**



Fuente: OEFA (n.d.<sup>[3]</sup>), Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, <https://www.gob.pe/minam/oeфа> (acceso el 14 de octubre de 2019).

El OEFA es responsable de dirigir y vigilar el Régimen Común de Fiscalización Ambiental y está bajo el mando del Ministerio del Ambiente, el cual establece los objetivos estratégicos a largo plazo, así como las consignas políticas de alto nivel y las metas que seguirán todas las EFA (incluyendo el OEFA). Estas se establecen en particular en el Plan Nacional del Ambiente y el PLANAA.

Sin embargo, siguen existiendo retos significativos en lo que respecta a la integración del campo de la supervisión ambiental, lo que exige nuevos esfuerzos para eliminar la fragmentación restante. Esta situación es particularmente visible a través de la existencia de una variedad de EFA nacionales y locales, que el OEFA tiene el difícil mandato de coordinar. La divergencia de enfoques y métodos sigue manifestándose en muchas EFA. Además, el OEFA ha comenzado a delegar algunas competencias en las oficinas regionales del OEFA, por ejemplo, en el sector minero. Dicho proceso de descentralización puede ayudar a atender mejor las necesidades y prioridades locales y dar a las oficinas la oportunidad de identificar los riesgos emergentes. Sin embargo, también puede implicar una serie de desafíos que el OEFA tendrá que afrontar para garantizar la coherencia y la consistencia del enfoque y los métodos, así como una asignación adecuada de los recursos entre las regiones.

El Gobierno de Perú ha realizado esfuerzos para construir gradualmente un sistema regulatorio ambiental coherente (el SINEFA) con la intención de mejorar la eficiencia y la efectividad. Sin embargo, en la práctica, siguen existiendo problemas de coordinación posteriores a la reforma. En particular, conflictos de competencia o brechas en la competencia han resultado en conflictos e incluso disputas, entre diferentes autoridades, como lo han notificado las partes involucradas durante las misiones técnicas. Además, cierta de confusión con relación a las actividades informales o ilegales, por ejemplo, en el sector minero,<sup>2</sup> es otra fuente de problemas posteriores a la reforma.

La consolidación parece verse disputada ya que algunas EFA parecen no estar seguras de su participación en una sociedad con el OEFA, y otras lamentan los acuerdos “de ruptura”. Además, las relaciones con los reguladores a nivel regional y municipal no parecen ser muy sólidas, un problema también observado en otras áreas regulatorias en Perú (OECD, 2016<sup>[4]</sup>).

## Aclaración de los mandatos y responsabilidades para lograr la coordinación

### **Disponibilidad de herramientas para aclarar responsabilidades**

Con el fin de brindar claridad a las responsabilidades y mandatos dentro del sistema del SINEFA – para las entidades reguladas, el público y las numerosas EFA – el OEFA ha desarrollado diferentes herramientas. Este trabajo incluye, primero, la preparación de los Manuales de Competencia en Fiscalización Ambiental, a nivel nacional (OEFA, 2018<sup>[5]</sup>), nivel regional (OEFA, 2015<sup>[6]</sup>), y nivel local (OEFA, 2016<sup>[7]</sup>).

El Servicio de Consulta de Competencias en Fiscalización Ambiental (SECONFIA) permite ahora buscar en línea qué autoridad es competente para un determinado objeto o situación de fiscalización, en todos los niveles estatales (OEFA, n.d.<sup>[8]</sup>). La elaboración de este instrumento fue una tarea considerable, lo cual es un indicador de la complejidad del régimen actual. El instrumento abarca todos los tipos de competencias y niveles de autoridad. El SECONFIA permite obtener un resultado (es decir, la autoridad competente exacta, incluyendo la dirección y el número telefónico y la base legal relevante). La investigación en el SECONFIA se basa en los siguientes elementos:

- El tipo de problema ambiental (problemas con la basura o desechos sólidos; problemas relacionados con la contaminación del agua; problemas relacionados con el incumplimiento de los requisitos aprobados por medio de los IGA, entre otros)
- La razón subyacente al problema (por ejemplo, una gestión inapropiada, para problemas con la basura o los desechos sólidos a nivel municipal)
- El sector económico (agrícola, comercio interno, electricidad, entre otros)
- El tipo de actividad (irrigación, producción de productos agrícolas, entre otros)
- El tipo de área (por ejemplo, área rural)
- La ubicación (región, provincia o distrito)

Las búsquedas en línea con el uso del SECONFIA muestran que en muchos casos las autoridades competentes son más de una (hasta tres) o que no puede encontrarse una autoridad competente.

Esto sugiere que es necesaria una mayor racionalización y consolidación de la supervisión ambiental, incluyendo la consolidación de funciones en menores estructuras con un mandato más amplio.

### **Papel del OEFA en el proceso de coordinación**

Como se mencionó previamente,<sup>3</sup> además de su papel en la realización directa de las fiscalizaciones regulatorias y la promoción del cumplimiento de ciertos sectores y subsectores, el OEFA es el organismo regulador del SINEFA (véase la Figura 7.2).

De ese modo, el OEFA tiene una función regulatoria y supervisa las actividades de otras EFA. Las responsabilidades de vigilancia incluyen verificar si las EFA realizan fiscalizaciones y promueven el cumplimiento de acuerdo con los instrumentos y metodologías relevantes, evaluando su desempeño, verificando la planeación de las fiscalizaciones entre otras actividades. El PLANEFA es la principal herramienta que permite al OEFA a) asegurar la homogeneidad en un número de prácticas, b) ayudar a las EFA a gestionar y realizar sus actividades basándose en las reglas preestablecidas, y c) evaluar la forma en la que las llevarán a cabo. Cada EFA debe presentar su PLANEFA para el siguiente año calendario (OEFA, n.d.<sup>[9]</sup>).

A pesar de esta función, el OEFA no cuenta con la autoridad para obligar a las EFA a respetar sus obligaciones, imponerles medidas o forzarlas a cambiar de enfoque o de herramientas. Si es necesario, el OEFA puede notificar al Contralor General de la República en casos donde considera que las EFA han incurrido en una violación de sus obligaciones, dando lugar a una responsabilidad administrativa. En vista

de esto, el papel real del OEFA consiste más bien en vigilar si las EFA están realizando sus actividades alineándose con las regulaciones y los reglamentos guía del OEFA para emitir recomendaciones y proporcionar información sobre cómo mejorar.

**Figura 7.2. Funciones del OEFA (excluyendo la “retroalimentación regulatoria”)**



Fuente: OEFA (n.d.<sup>[33]</sup>), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, <https://www.gob.pe/minam/oeфа> (acceso el 14 de octubre de 2019).

En la práctica, el OEFA y sus delegaciones regionales capacitan a las EFA, especialmente a las locales, en la elaboración del PLANEFA y en la verificación de su correcta preparación y ejecución. Las EFA reciben recomendaciones sobre cómo mejorar el contenido y/o la implementación del PLANEFA, cómo definir el problema prioritario para planear las fiscalizaciones del siguiente año, qué documentos y herramientas se deben utilizar, entre otros. El ejercicio está sujeto a procedimientos formalistas, con una severa carga administrativa - una gran cantidad de documentos, trabajo administrativo y formalismos legales. El OEFA verifica los documentos de identificación del personal, el organigrama, el perfil de los inspectores, la planeación del presupuesto y el registro de todas las quejas para cada EFA. Queda por evaluar en qué medida se puede simplificar el proceso, sin poner en peligro el logro del objetivo de la política subyacente.

En la actualidad, el OEFA está desarrollando el proyecto SUPEREFA, el cual busca resolver parte del problema presentado en el párrafo anterior. El sistema habilitaría a las EFA recopilar en línea toda la información necesaria y el OEFA realizaría su función de vigilancia vía remota. Esto permitiría al OEFA enfocarse más en los métodos y procesos dirigidos a introducir un enfoque basado en riesgos en otras EFA en lugar de enfocarse en elementos formales. Esto implicaría un avance hacia una gestión más adecuada de las denuncias, la evaluación de los riesgos, la priorización de las cuestiones que merecen ser fiscalizadas y aplicadas, y la recopilación de datos sobre los establecimientos.

Uno de los problemas reportados por el OEFA es la alta rotación de personal en las EFA, especialmente después de los cambios de administración tras las elecciones. Esta situación obstaculiza la disposición de una capacitación más profunda o un mayor apoyo en la preparación del PLANEFA debido a que las personas de contacto y los equipos continúan cambiando. Esto también entorpece la coordinación efectiva. Las delegaciones regionales del OEFA notificaron que en muchos casos habían capacitado desde el inicio a la persona a cargo del PLANEFA debido a los cambios en el personal dentro de la EFA.

Por último, las EFA locales expresaron su interés en que se organizaran más fiscalizaciones conjuntas o de capacitación con el OEFA para mejorar su práctica, así como para poder utilizar materiales como los dispositivos de medición de las delegaciones regionales del OEFA.

## Intercambio de información y actividades conjuntas con otras autoridades

Se han realizado esfuerzos para mejorar gradualmente el intercambio de información en el marco del SINEFA. Prácticas como la publicación obligatoria de los PLANEFA por parte de cada EFA y la disposición y libre acceso del público a la información técnica y objetiva del resultado de la toma de muestras, análisis y monitoreos (Art. 13.A. de la Ley del SINEFA) son un paso en la dirección apropiada. Las EFA tienen acceso a la información del OEFA disponible en el Portal de Fiscalización Ambiental interactivo (PIFA) de la organización, los Registros de Actos Administrativos (RAA) y del Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como los informes públicos elaborados por la institución, que también se encuentran disponibles al público (OEFA, n.d.<sup>[10]</sup>).

Recientes acuerdos interinstitucionales con otras EFA nacionales o con las autoridades encargadas de las áreas de regulación estrechamente relacionadas son buenas señales de la voluntad de la OEFA de reforzar la coordinación. Los acuerdos más destacados son:

- Acuerdos firmados con la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) (OEFA, 2019<sup>[11]</sup>) y con la Autoridad Nacional del Agua (ANA) (OEFA, 2019<sup>[12]</sup>), que permiten la realización de fiscalizaciones conjuntas y/o actuar como “ojos y oídos” entre sí, entre otras actividades.<sup>4</sup>
- Un Protocolo para la realización de fiscalizaciones conjuntas y la ejecución de fiscalizaciones para la otra autoridad en caso de emergencia entre el OEFA y la SUNAFIL, así como una plantilla para el informe de las fiscalizaciones. Este protocolo también establece el procedimiento en caso de emergencias, por correo electrónico, SMS o teléfono.
- El Acuerdo de Cooperación Interinstitucional firmado por el OEFA y el SENACE sobre el uso de herramientas TIC. Por ejemplo, el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) es una herramienta dirigida a automatizar los procedimientos administrativos, en particular, a intercambiar documentos electrónicos firmados digitalmente (OEFA, 2017<sup>[13]</sup>).

Otras actividades se han realizado en un intento por fortalecer la coordinación con otras EFA. Un ejemplo son las capacitaciones conjuntas impartidas con la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (Digesa) sobre la eliminación y el manejo de residuos hospitalarios a partir de enero de 2019.

Dichos ejemplos son alentadores, dado que todavía necesita mejorarse la coordinación y parece estar basada en las relaciones personales entre los gerentes senior y ejecutivos. Esto significa en otros términos que el aspecto “sistémico” del SINEFA aún requiere importantes esfuerzos para desarrollarse plenamente. De acuerdo con algunos ministerios reunidos durante la misión técnica, el OEFA, como política, no proporciona acceso abierto a la información que posee a otras instituciones públicas.

Además de la información mencionada previamente (disponible en particular sobre el PIFA, los RAA y el RINA), considerada como información pública y de libre acceso al público, las EFA no pueden tener acceso a otras herramientas de TIC y a las bases de datos del OEFA, en particular a las que contienen información sobre las fiscalizaciones. La razón para esto es la prohibición para revelar información públicamente relacionada a investigaciones en curso realizadas en el ejercicio de las facultades para imponer sanciones por parte de la administración pública (Art. 15.g de la Ley No. 27806 Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>5</sup>). Sin embargo, cabe preguntarse si esto se aplica a compartir automáticamente la información o a dar acceso a ella cuando se trata de otras autoridades. Las solicitudes de información se hacen caso por caso, y a menudo a través de un proceso muy formal, que está previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

No hay evidencia de que existan sistemas de alerta conjunta para emergencias ambientales, aparte del procedimiento mencionado por correo electrónico, SMS o teléfono. Se necesita un intercambio de información mejor y más sistemático con las autoridades en las áreas regulatorias relacionadas. El intercambio de información de entidades reguladas entre las autoridades se encuentra en sus etapas

tempranas y se está convirtiendo progresivamente en una práctica institucionalizada a través del uso de información y tecnologías de la comunicación (véase el Capítulo 9 sobre Integración de información).

## Evaluación

A pesar de que el establecimiento del Régimen Común de Fiscalización Ambiental tiene por objeto lograr una mayor coordinación y consolidación, la distribución general de los mandatos y las tareas dentro del SINEFA sigue presentando algo de confusión, conflictos o brechas de competencia.

Pese a los pasos positivos que se han dado hacia el intercambio de información, todavía se necesitan más mejoras en este ámbito. La consolidación y la coordinación con otras EFA debería incluir un intercambio de información más sistemático (es decir, a través de bases de datos existentes y herramientas de TIC), sistemas de alertas conjuntas y coordinación y cooperación en ese terreno. El SINEFA ha mejorado considerablemente desde la situación previa, pero todavía se requieren importantes esfuerzos para desarrollarlo en un sistema articulado.

## Recomendaciones

- Implementar un mejor intercambio de información y más sistemático con otras EFA, y posiblemente con otras agencias de fiscalización y promoción de cumplimiento regulatorio cercanamente relacionadas, en particular al:
  - Continuar los esfuerzos para firmar acuerdos de intercambio de información con otras instituciones
  - Implementar sistemas de alerta conjuntas “reales” (siempre que sea posible, automatizados)
  - Considerar permitir a otros usuarios el acceso a la herramienta de TI sobre fiscalizaciones (INAPS) – interpretando la prohibición de revelar información de las fiscalizaciones como una “divulgación pública” únicamente. El intercambio de información bajo solicitud ya existe y se está llevando a cabo, pero de una manera pesada.
- Continuar los esfuerzos relacionados con encontrar acuerdos interinstitucionales sobre fiscalizaciones conjuntas e inspecciones a nombre de otra autoridad.
- El Gobierno de Perú podría considerar una mayor consolidación o el fortalecimiento de la coordinación dentro de la función regulatoria ambiental. Esto podría incluir reconsiderar todas las competencias – incluyendo el alcance de las competencias – de las EFA de acuerdo con los riesgos reales para determinar cuáles deben excluirse (por ejemplo, las actividades de muy bajo riesgo). El sistema SINEFA es el resultado de un intento por mejorar la coherencia y la coordinación entre los actores relevantes que ya formaban parte del panorama regulatorio ambiental, sin cuestionar las competencias de un sistema heredado.
- Considerar avanzar más en la consolidación de las funciones de supervisión ambiental en una sola autoridad (OEFA) y/o fortalecer significativamente las facultades del OEFA sobre otras EFA – mientras a su vez garantiza que todas las EFA (incluyendo el OEFA) usen los mismos sistemas de información. Esto podría ser un objetivo a mayor plazo al cual contribuirían los puntos anteriores.

## Referencias

- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>.
- OECD (2016), *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, [4]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264260054-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, [1]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OEFA (2019), *Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)*, [12]  
<http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/%28CONVENIO%20351%29%20ANA%20-%20OEFA.pdf> (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (2019), *Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)*, [11]  
[https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=33213](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=33213) (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (2018), *Manual de competencias de las entidades de fiscalización ambiental de ámbito nacional*, [5]  
[http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=33950](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=33950) (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (2017), *Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)*, [13]  
[https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=22818](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=22818) (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (2016), *Manual de competencia en fiscalización ambiental para gobiernos locales*, [7]  
[http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=33949](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=33949) (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (2015), *Manual de competencia en fiscalización ambiental para gobiernos regionales*, [6]  
[http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=15951](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=15951) (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Aplicativo PLANEFA*, <http://www.oefa.gob.pe/aplicativos/planefa> (accessed on 15 October 2019). [9]
- OEFA (n.d.), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, [3]  
<https://www.gob.pe/minam/oefa> (accessed on 14 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Repositorio Digital de Terceros*, <https://publico.oefa.gob.pe/repdig/index.xhtml> [10]  
 (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Servicio de Consulta de Competencias en Fiscalización Ambiental (SECONFIA)*, [8]  
<https://sistemas.oefa.gob.pe/oefa-seconfia-web/#/invitado/inicio> (accessed on 15 October 2019).

## Notas

<sup>1</sup> Véase el Preámbulo de este Estudio.

<sup>2</sup> Las competencias se dividen con los gobiernos regionales. Por ejemplo, el OEFA supervisa las grandes operaciones mineras, mientras que las EFA locales supervisan las pequeñas actividades mineras artesanales. Esto significa que, en la práctica, que varias autoridades están a cargo de la fiscalización y la promoción del cumplimiento en un área de concesión (otorgada a una compañía).

- El OEFA es responsable de las fiscalizaciones y la promoción del cumplimiento en las actividades mineras a gran escala realizadas por la compañía.
- Si existen pequeños mineros explotando áreas específicas de la concesión (independientemente de si el concesionario ha firmado un acuerdo con ellos o no), estos caen bajo la competencia de las EFA locales.
- Las actividades informales pueden caer bajo la competencia del OEFA o EFA locales, dependiendo del tamaño de las operaciones.
- No existe una clara comprensión sobre quién está a cargo de supervisar la minería ilegal.

<sup>3</sup> Véase el Preámbulo, de la sección 2 de este Estudio.

<sup>4</sup> El Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Art. 239.1) permite a las autoridades de inspección coordinarse para realizar fiscalizaciones conjuntas y llevar a cabo actividades de fiscalización para otras autoridades competentes.

<sup>5</sup> Véase [https://www.peru.gob.pe/normas/docs/LEY\\_27806.pdf](https://www.peru.gob.pe/normas/docs/LEY_27806.pdf).

# 8

## Gobernanza transparente

---

La transparencia es uno de los elementos que fomenta la confianza, reduce los conflictos de interés y limita la posibilidad de que surjan nuevos conflictos sociales. Este capítulo cubre las prácticas y las estructuras organizacionales que el OEFA tiene con respecto al nombramiento de los funcionarios, los esquemas de financiamiento y su relación con otras instituciones, con el objetivo de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de la agencia. Además, esta sección incluye una evaluación de las estructuras y políticas de gobernanza instauradas y ofrece recomendaciones para seguir mejorando el desempeño del OEFA.

---

*Las estructuras de gobernanza y las políticas de recursos humanos para el cumplimiento regulatorio deben de promover la transparencia, profesionalismo y la administración orientada en resultados. La ejecución del cumplimiento regulatorio debe ser independiente de la influencia política y los esfuerzos de promoción del cumplimiento deben de ser recompensados (OECD, 2014<sup>[1]</sup>), (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).*

La alta gerencia de las instituciones de promoción de cumplimiento y fiscalización debe ser nombrada de una manera transparente, basándose en la competencia profesional y minimizando la interferencia política. Los directores ejecutivos y otros gerentes ejecutivos a cargo de las estructuras de fiscalización y cumplimiento deben ser seleccionados por su competencia profesional, en específico como gerentes. Para tal fin, los procesos de selección y nombramiento deben ser transparentes, incluyendo criterios clave, publicidad abierta, un comité de selección equilibrado, en lugar de ser nombrados por un único funcionario político de alto nivel sin escrutinio para minimizar la interferencia política.

Las decisiones clave, los cambios en los procesos, los procedimientos y las estructuras deben requerir decisiones tomadas en un ambiente de igualdad y cooperación y/o el escrutinio externo, evitando la excesiva inestabilidad y un poder gerencial discrecional. El enfoque estratégico requiere que los directivos superiores tengan sólo poderes limitados para imponer cambios por sí mismos a las instituciones de fiscalización. Los cambios significativos deben requerir decisiones de un consejo cooperativo, preferentemente externo e independiente.

Se debe consultar a los actores interesados y deben estar representados en la gobernanza de las instituciones de fiscalización y cumplimiento, por ejemplo, a través de un consejo administrativo o una estructura similar. La consulta de los actores interesados debe ser la norma por lo menos para las decisiones estratégicas. Esto puede realizarse a través de consultas formales ad hoc y/o a través de representantes permanentes en una estructura de tipo concejal.

Las estructuras de fiscalización y cumplimiento deben tener misiones, facultades, procedimientos y mecanismos de financiamiento que excluyan, en el grado posible, conflictos de interés y metas contradictorias. Existen muchas formas en las que los mandatos y las misiones, o los mecanismos de financiamiento pueden crear conflictos de interés para la fiscalización y la promoción del cumplimiento. Por ejemplo, cuando el financiamiento está vinculado al número de fiscalizaciones, o cuando una agencia proporciona servicios pagaderos y competitivos y posee simultáneamente facultades de cumplimiento regulatorio, entre otras.

Las decisiones en todos los niveles deben tomarse basándose en criterios y procesos transparentes, para permitir la consistencia en las decisiones de promoción de cumplimiento y rendición de cuentas. El objetivo es no solo garantizar la consistencia entre los diferentes funcionarios, regiones, entre otros, sino también la rendición de cuentas.

Las decisiones estratégicas y los cambios deben continuar requiriendo la aprobación política del poder legislativo y ejecutivo. No obstante, las decisiones operativas deben tomarse "a un brazo de distancia" y estar protegidas de la interferencia política. Las decisiones estratégicas incluyen definir las metas y los objetivos de la institución, los indicadores de desempeño, el riesgo y las estrategias de cumplimiento, los documentos metodológicos, la estructura, la asignación de recursos de alto nivel, y las atribuciones del personal. Los poderes ejecutivo o legislativo de gobierno, según corresponda, deben aprobar estas últimas. Las decisiones operativas, que implementan estas decisiones estratégicas, se deben dejar estrictamente al personal profesional y a la gerencia, sin interferencia de titulares con cargos políticos o de otras partes.

## Gerencia del OEFA

El OEFA está bajo el mando del Ministerio del Ambiente y se publican debidamente informes estadísticos trimestrales y anuales (OEFA, n.d.<sup>[3]</sup>), (OEFA, n.d.<sup>[4]</sup>). El Ministerio del Ambiente aprueba el Plan Nacional de Acción Ambiental y el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Ambiental y el OEFA es responsable de la elaboración del Plan Operativo Institucional y el Plan Estratégico Institucional de la agencia.

La legislación relevante y la reglamentación institucional (por ejemplo, Ley del SINEFA y el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>1</sup>) prevén las reglas de nombramiento para la gerencia del OEFA. El presidente del Consejo Directivo es nombrado a través de una Resolución Suprema basándose en una propuesta del MINAM.<sup>2</sup> El nombramiento de la gerencia del OEFA debe realizarse de una forma transparente, basándose en la competencia profesional, tras una convocatoria de concurso público y minimizando la interferencia política. La dirección se nombra por resolución del Consejo de Administración, tras un proceso de contratación competitivo. En la práctica, los miembros a cargo de la dirección del OEFA; es decir, el Presidente y los miembros del Consejo Directivo, así como los directores, demuestran competencia, entendimiento de su misión y compromiso con la transformación de la institución.

El Consejo Directivo del OEFA aprueba de forma colegiada la política institucional, el plan estratégico, las reglas de supervisión y el cumplimiento de los procesos y el procedimiento (véase en particular el Art. 9 del Reglamento de Organización y Funciones) para evitar una inestabilidad excesiva y un poder discrecional de gestión.

Los actuales miembros del Consejo tienen una formación académica y de consultoría. Sin embargo, no existe ningún requisito legal para contar con representantes de los actores interesados de los sectores público y privado, la sociedad civil o la academia en la gobernanza del OEFA, como en la capacidad de los miembros de un órgano consultivo, diferente al Consejo. La consulta pública *ex ante* sobre las regulaciones preparadas por el OEFA se realiza conforme a lo previsto por el reglamento relevante (Art. 21ff del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública. Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales<sup>3</sup>). En 2018, al parecer se recibía regularmente retroalimentación sobre los borradores de regulaciones por parte del sector privado, la sociedad civil y el público en general (78 comentarios en un total de 8 borradores, basándose en los datos proporcionados por el OEFA). Como se mencionó en el Capítulo 4 sobre Enfoque de riesgo y proporcionalidad, todos los actos legales, regulaciones e instrumentos preparados y adoptados por el OEFA son para el público para la consulta *ex ante*. La publicación en línea suele ir seguida de reuniones de los Comentaristas. Las respuestas a los comentarios se encuentran públicamente disponibles a través de la matriz de comentarios publicada en línea.

La participación sistemática con los grupos de actores interesados en la gobernanza del OEFA – incluso solo en una capacidad asesora – además de la consulta *ex ante* sería benéfica. De hecho, esto sería un paso importante hacia la construcción de la confianza entre los diferentes actores, lo que aseguraría que sus necesidades y sus puntos de vista son escuchados y considerados (no solo al redactar un borrador, sino durante las operaciones regulares de la agencia) e incrementar en general la transparencia e independencia de la institución y del sistema de promoción de cumplimiento ambiental más ampliamente.

## Medidas para evitar conflictos de intereses y metas contradictorias

La consolidación gradual y la transferencia de funciones en el OEFA como la principal autoridad de fiscalización y cumplimiento a cargo de proteger el medio ambiente y como órgano regulador de todo el sistema refleja la voluntad política para evitar facultades y misiones contradictorias entre diferentes instituciones públicas a cargo de la misma área regulatoria.

Uno de los objetivos establecidos del proceso de reforma es también separar las facultades certificadoras del propio sector regulatorio (es decir, ambiental) de las facultades de fiscalización y cumplimiento. En este sentido, las facultades certificadoras permanecerán en los ministerios y el OEFA consolidará los esfuerzos de fiscalización y cumplimiento. Aunque varios países han perseguido reformas similares, no hay pruebas sólidas de que esta separación sea beneficiosa desde el punto de vista de la eficiencia. Podría ser posiblemente benéfico en casos particulares, cuando las licencias son estrictamente generadoras de ingresos (por ejemplo, concesiones mineras), y existiría un riesgo de propósitos contradictorios entre las licencias (ganancias) y las fiscalizaciones (seguridad, protección ambiental). En muchos casos, dividir las certificaciones y las fiscalizaciones ha conducido a una mayor fragmentación, reducido la disponibilidad de las competencias profesionales en la etapa de certificación y dificultado más el intercambio y la gestión de información. La institución a cargo de las fiscalizaciones de seguridad puede emitir licencias enfocadas en la seguridad, ya que los procesos se encuentran alineados y no están en conflicto.

Por lo tanto, el objetivo de separar las certificaciones de las fiscalizaciones no se ve reflejado en la Guía de la OCDE para el Cumplimiento Regulatorio y las Inspecciones (OECD, 2018<sup>[2]</sup>), ni en los criterios de este Estudio. Más bien, el equipo de revisión observó que las certificaciones ambientales y los permisos parecen seguir siendo demasiado generalizados, lo que probablemente contribuye a una alta carga administrativa e informalidad (véase el Capítulo 3 sobre Selectividad).

El OEFA recibe fondos del presupuesto asignado por el gobierno y del Aporte por Regulación pagado por las empresas que operan en los sectores de la energía y la minería, lo que representa aproximadamente el 80% de los recursos, según el OEFA<sup>4</sup>. La tarifa correspondiente se calcula a través de una metodología transparente y publicada aprobada por los Decretos Supremos No 096 y 097-2016-PCM<sup>5</sup> y sobre la base del volumen de negocios mensual del ente regulado, una vez deducidos los impuestos pertinentes (en particular el Impuesto sobre las ventas generales). El pago es digital.

Adicionalmente, el OEFA está parcialmente financiado por las multas impuestas (hasta aproximadamente el 7% de su presupuesto total, como lo informa el OEFA). La Ley de SINEFA, Art. 27.c establece este mecanismo. La experiencia internacional ha demostrado que el uso de multas para financiar a las instituciones de promoción de cumplimiento genera fuertes incentivos perversos. Esto aplica incluso cuando las multas solo representan una parte menor de los recursos financieros totales. Primero, esta metodología no garantiza un financiamiento estable a largo plazo, debido a que el volumen de ingresos recolectados de las multas no es (y no debe ser) predecible.<sup>6</sup> Segundo, incentiva a la institución a encontrar tantas violaciones como sea posible y a imponer multas en todos los casos, con lo que por consiguiente contradice los objetivos de proporcionalidad de riesgo y promoción de cumplimiento. Por lo contrario, si se maximiza el cumplimiento, las violaciones caerán - y si las sanciones son proporcionales al riesgo, las multas no se pondrán en todos los casos.

El OEFA argumenta que la gestión funcional y administrativa de la institución se ha diseñado para garantizar que dichos incentivos perversos no ocurran en la práctica; es decir, las decisiones de primera instancia pueden ser revisadas por tres niveles de tribunales independientes y que la tasa de decisiones confirmadas por el poder judicial sea arriba del 90%. No obstante, la experiencia internacional sugiere firmemente que esta práctica no es apropiada y que debería utilizarse otra fuente de financiamiento, para evitar ese sesgo en los incentivos. Esta recomendación no solo aplica al OEFA, sino a cualquier otra autoridad de fiscalización y cumplimiento en Perú.

En el lado positivo, el OEFA parece beneficiarse del apoyo a largo plazo del gobierno, lo que se traduce en una asignación presupuestaria adecuada y por lo general estable. Sin embargo, esto puede no ser necesariamente verdadero para todas las EFA.

El OEFA ha estado desarrollando procesos, guías y criterios para garantizar la consistencia e independencia de la interferencia política en la planeación y las operaciones, por ejemplo, el PLANEFA y las guías correspondientes, las regulaciones y guías sobre fiscalizaciones, la metodología para calcular las multas, entre otras.

No obstante, existen varias áreas de potencial mejoría:

- Los criterios que desencadenan fiscalizaciones “especiales” basándose en las solicitudes de otras autoridades podrían aclararse aún más, ya que podría producirse una interferencia en las decisiones operativas del OEFA.
- Es necesario mejorar los criterios de priorización y el análisis de los datos, a fin de promover la planificación basada en los datos y reducir la influencia de la prominencia política de las quejas.
- Si bien existe un procedimiento bien establecido para que las empresas informen de las emergencias, sigue siendo incierto el proceso de evaluación posterior para decidir si es necesaria una fiscalización “especial”. Además, los informes sobre las emergencias pueden proceder de otras fuentes, y los procedimientos de presentación de informes pertinentes suelen ser poco claros. Se notificaron casos en los que en realidad no hubo una verdadera emergencia, mientras que el personal ya fue enviado al lugar por falta de una evaluación previa adecuada. La existencia de criterios claros y específicos para evaluar las emergencias podría ayudar a evitar o reducir esos casos. Esto también ayudaría a limitar el riesgo de una excesiva discreción ejecutiva en esta materia

## Evaluación

Las estructuras de gobernanza y los procesos de toma de decisiones estratégicas del OEFA respaldan la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, el OEFA podría beneficiarse de incluir sistemáticamente representantes de diferentes grupos de actores interesados (sector privado, sociedad civil, entre otros) en la gobernanza de la agencia, en particular cuando se trata de discutir las prioridades estratégicas y las transformaciones.

Aunque el financiamiento del OEFA proviene principalmente del presupuesto gubernamental y de las contribuciones regulatorias de compañías en sectores regulados específicos, todos los otros mecanismos de financiamiento deben excluir los conflictos de interés e incentivos. Resulta preferible evitar utilizar las multas como una fuente de financiamiento.

El OEFA ha desplegado esfuerzos significativos para desarrollar procesos, métodos y criterios para obtener consistencia e independencia de las decisiones operativas. Debe continuarse con estos esfuerzos. En particular, los mecanismos para inspecciones “especiales” deben volverse más transparentes.

## Recomendaciones

- Considerar la participación de los actores interesados en la gobernanza del OEFA. Esto sería un importante paso adelante para la construcción de la confianza entre diferentes actores, al garantizar que sus necesidades y puntos de vista se están escuchando y considerando, y al incremento en general de la transparencia e independencia de la influencia política de la institución y del sistema de promoción de cumplimiento ambiental más ampliamente. Entre las opciones que podrían considerarse figuran la inclusión de un representante, fortalecer la participación de los actores interesados en la elaboración de los instrumentos regulatorios y solicitar la retroalimentación sobre los informes públicos.

- Lo ideal sería que las multas se excluyeran como fuente de financiamiento para evitar cualquier sesgo en los incentivos del organismo. El Gobierno del Perú podría considerar la posibilidad de retirar del marco legislativo la asignación de multas para financiar la agencia.
- Se debe desarrollar y utilizar un sistema de evaluación de las solicitudes de intervención de otras autoridades. Es importante considerar las reformas al marco legal, lo que obliga a desencadenar sistemáticamente una fiscalización frente a dichas solicitudes. Los criterios para ambos casos deben ser muy claros para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

## Referencias

- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, [1]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OEFA (n.d.), *Memoria Institucional OEFA 2018*, [4]  
<https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/memoria-institucional-oefa-2018> (accessed on 14 October 2019).
- OEFA (n.d.), *OEFA en cifras*, <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/oefa-en-cifras> (accessed on 15 October 2019). [3]

## Notas

<sup>1</sup> *Reglamento de Organización y Funciones del OEFA*, aprobado por el Decreto Supremo No. 013-2017-MINAM, [http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=26390](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=26390).

<sup>2</sup> Existen actualmente tres miembros en el Consejo Directivo del OEFA, además de su Presidente (véase: <https://www.gob.pe/institucion/oefa/funcionarios>). Sin embargo, la legislación y la reglamentación relevante estipularán un miembro adicional del Consejo, también nombrado basándose en una propuesta del MINAM.

<sup>3</sup> Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por el Decreto Supremo No. 002-2009-MINAM, <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-002-2009-minam/>

<sup>4</sup> Este mecanismo de financiamiento se establece en la ley (Ley No 30011, que enmienda la ley de SINEFA, <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/ley-n-30011/>).

<sup>5</sup> Véase: <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-no-096-2016-pcm/>; y <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-no-097-2016-pcm/>

<sup>6</sup> Si esto se vuelve predecible, como se observa en algunos países, significa que la institución está estableciendo un “objetivo de multas” y que los fiscalizadores “encuentran” violaciones basándose en esto. Esta es una práctica contraria a los principios núcleo de promoción del cumplimiento y las fiscalizaciones promovidas por la OCDE.

# 9 Integración de la información

---

El intercambio de datos e información permite a las agencias encargadas de la implementación de la regulación incrementar la coordinación y la eficiencia, ayuda a los inspectores a orientar mejor las visitas a los sitios y reduce las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas. Este capítulo plantea las herramientas tecnológicas y los acuerdos internos que el OEFA ha establecido para promover la integración, el intercambio y la gestión de información. Asimismo, también proporciona recomendaciones con el objetivo de facilitar la disponibilidad de los datos y la interoperabilidad entre las instituciones.

---

*Las tecnologías de la información y comunicación deben de utilizarse para maximizar el enfoque en los riesgos, promover la coordinación y el intercambio de información a fin de garantizar el uso óptimo de los recursos (OECD, 2014<sup>[1]</sup>), (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).*

Las estructuras de fiscalización y cumplimiento necesitan datos adecuados y actualizados y herramientas de TI que permitan una planeación efectiva basada en los riesgos y un seguimiento de las fiscalizaciones previas. Un enfoque adecuado basado en los riesgos requiere de una base de datos exhaustiva de los temas bajo supervisión, incluyendo sus características fundamentales con respecto al riesgo: actividades, alcance, ubicación y trayectoria. Para un cumplimiento efectivo, un sistema de gestión de casos, registros y gestión de flujo de trabajo es un activo considerable. Combinar ambos es la mejor opción para garantizar una eficiencia y enfoque óptimos.

Los datos deben compartirse regularmente entre las diferentes estructuras de fiscalización y/o los registros de otras estructuras deben estar fácilmente disponibles. De preferencia, los datos deben estar plenamente integrados en una única base de datos entre las diferentes estructuras de fiscalización. Esto es particularmente cierto si varias estructuras de fiscalización están activas en el mismo campo normativo. Lo ideal sería que varias (o todas) las agencias utilizaran la misma base de datos, y que diferentes agencias se encargaran de rellenar diferentes puntos de datos, pero todas pudieran consultar los datos de las demás.

Compartir e intercambiar datos idealmente debe ir más allá de la “definición limitada” de fiscalización y campo de cumplimiento e incluir el registro comercial, las licencias, la salud pública, entre otros aspectos. Por ejemplo, obtener datos sobre los casos de contaminación o enfermedades provenientes de servicios de salud pública es esencial para mejorar el enfoque basado en riesgos. De igual manera, contar con una lista actualizada de los temas bajo supervisión requiere una interfaz constante con los sistemas de registro comercial, licencias y permisos.

## Herramientas de TI para asegurar la recolección de datos, la disponibilidad y la gestión de actividades

El OEFA ha invertido importantes recursos financieros y humanos en el desarrollo de una variedad de herramientas de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), incluyendo sistemas de información centrales y de soporte, principalmente para el uso interno del OEFA, y algunas otras herramientas dirigidas a compartir información con el público. La Tabla 9.1 muestra las herramientas de TIC disponibles.

**Tabla 9.1. Herramientas de TIC del OEFA**

Principales aplicaciones de información en uso por el OEFA

	No.	Nombre de la aplicación	Descripción de funcionalidad	Usuario	Vínculo de acceso/acceso
SISTEMAS DE INFORMACIÓN CENTRALES	1	Información de fiscalizaciones (Sistema de Supervisión Directa)	Permite rastrear las fiscalizaciones, sus documentos y otros componentes relacionados.	Algunas direcciones dentro del OEFA	<a href="https://publico.oefa.gob.pe/sisud">https://publico.oefa.gob.pe/sisud</a> Nombre de usuario y contraseña
	2	Sistema de Muestreo (SIMUES)	Registro de las cadenas de custodia, puntos de muestreo y resultados de laboratorio para las fiscalizaciones o monitoreo.	Algunas direcciones dentro del OEFA	<a href="https://publico.oefa.gob.pe/simues">https://publico.oefa.gob.pe/simues</a> Nombre de usuario y contraseña
	3	Sistema de denuncias (SINADA)	Archivo de quejas validado y gestionado por especialistas. Sistema para uso interno y formato en línea para la presentación de trámites. Se ha desarrollado un nuevo sistema con mejores funcionalidades.	Dirección pública general / relevante del OEFA	<a href="http://apps.oefa.gob.pe/sinada">http://apps.oefa.gob.pe/sinada</a> <a href="http://apps.oefa.gob.pe/sinada/faces/registroDenunciaWeb1.jsp">http://apps.oefa.gob.pe/sinada/faces/registroDenunciaWeb1.jsp</a> Nombre de usuario y contraseña

No.	Nombre de la aplicación	Descripción de funcionalidad	Usuario	Vínculo de acceso/acceso
4	Sistema de registro de PLANEFA	Para que las EFA registren las plantillas de los PLANEFA. Los inspectores del OEFA tienen acceso a esta información.	Algunas direcciones dentro del OEFA	<a href="http://apps.oeffa.gob.pe/planeffa/">http://apps.oeffa.gob.pe/planeffa/</a> Nombre de usuario y contraseña
5	Registro de herramientas ambientales (RIA)	Registro de IGA, informes de monitoreo y otra información de los regulados.	Direcciones relevantes del OEFA	Cliente-servidor Nombre de usuario y contraseña
6	Sistema de información ambiental (SIA)	Registro de planeación de evaluaciones/fiscalizaciones y de los tiempos de referencia que pueden ser necesarios para el muestreo.	Algunas direcciones dentro del OEFA	<a href="http://publico.oeffa.gob.pe/siia/Login.aspx">http://publico.oeffa.gob.pe/siia/Login.aspx</a> Nombre de usuario y contraseña
7	Vigilancia ambiental (VIGAMB)	Validación y calidad de datos de las estaciones de monitoreo de aire.	Direcciones relevantes del OEFA	<a href="https://sistemas.oeffa.gob.pe/oeffa-vigamb-aire-pro/">https://sistemas.oeffa.gob.pe/oeffa-vigamb-aire-pro/</a> Nombre de usuario y contraseña
8	Sistema de fiscalización en línea (SISO)	Los regulados pueden registrar sus requisitos verificados durante las fiscalizaciones (por el momento, los regulados de comercio interno de hidrocarburos)	Direcciones relevantes del OEFA	<a href="https://sistemas.oeffa.gob.pe/oeffa-siso-web/">https://sistemas.oeffa.gob.pe/oeffa-siso-web/</a> Nombre de usuario y contraseña
9	Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (GESTOR DFSAI)	Gestión de archivos de DSAI	Direcciones relevantes del OEFA	Cliente-servidor Nombre de usuario y contraseña
10	Sistema Integrado de Gestión Administrativa del OEFA (SIGA-OEFA)	Solicitudes relacionadas con los servicios y bienes de todos los sectores del OEFA. Registro de necesidades a través del POI. Control presupuestario de las necesidades de todos los sectores	OEFA	<a href="https://sistemas.oeffa.gob.pe/sigaoefa">https://sistemas.oeffa.gob.pe/sigaoefa</a> Cliente-servidor Nombre de usuario y contraseña
11	Sistema de Gestión Electrónica de Documentos (SIGED)	Automatización de la gestión de documentos con firma digital.	OEFA	<a href="https://sistemas.oeffa.gob.pe/siged/">https://sistemas.oeffa.gob.pe/siged/</a> Nombre de usuario y contraseña
12	Sistema Integrado Administrativo de Recursos Humanos (SIA RRHH)	Gestión de empleados (reclutamiento y capacitación; control de asistencia; salarios y vacaciones)	OEFA	<a href="http://publico.oeffa.gob.pe/oeffa-portal-web/comun/paginas/login.jsf">http://publico.oeffa.gob.pe/oeffa-portal-web/comun/paginas/login.jsf</a> Cliente-servidor Nombre de usuario y contraseña
13	Interoperabilidad (INTEROPERABILIDAD)	Servicios publicados por la plataforma de interoperabilidad del Estado que pueden ser útiles	Algunas direcciones dentro del OEFA	<a href="http://publico.oeffa.gob.pe/interoperabilidad/Page/Login/login.xhtml">http://publico.oeffa.gob.pe/interoperabilidad/Page/Login/login.xhtml</a> Nombre de usuario y contraseña
14	Nuevo Sistema de Conciliación de Multas (NCONMUL)	Registro, control y seguimiento de las multas.	Algunas direcciones dentro del OEFA	<a href="http://sistemas.oeffa.gob.pe/oeffa-nconmul-frontend">http://sistemas.oeffa.gob.pe/oeffa-nconmul-frontend</a> Nombre de usuario y contraseña
15	Sistema de contribuciones regulatorias (SAPR)	Declaración jurada mensualmente por los negocios. Implementa el proceso de recolección de contribuciones regulatorias	Direcciones relevantes del OEFA	<a href="https://apps.oeffa.gob.pe/srcar/">https://apps.oeffa.gob.pe/srcar/</a> Nombre de usuario y contraseña
16	Implementación de la recolección en línea del sistema de recaudación regulatorio (ASBANC)	Recaudación en línea de pagos	Direcciones relevantes del OEFA	<a href="http://servdesaibossesb1.oeffa.gob.pe:9000/cxf/pasarelaOEFA?wsdl">http://servdesaibossesb1.oeffa.gob.pe:9000/cxf/pasarelaOEFA?wsdl</a> <a href="http://10.1.1.171/pasarela-pagos-apr-ws/restAPR/administradaws/">http://10.1.1.171/pasarela-pagos-apr-ws/restAPR/administradaws/</a> <a href="http://10.1.1.171/pasarela-pagos-apr-ws/restAPR/deudaws/">http://10.1.1.171/pasarela-pagos-apr-ws/restAPR/deudaws/</a> <a href="http://10.1.1.171/pasarela-pagos-apr-ws/restAPR/pagows/">http://10.1.1.171/pasarela-pagos-apr-ws/restAPR/pagows/</a> <a href="http://10.1.1.171/pasarela-pagos-apr-ws/restAPR/anularextornaws/">http://10.1.1.171/pasarela-pagos-apr-ws/restAPR/anularextornaws/</a> Nombre de usuario y contraseña

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SOPORTE

	No.	Nombre de la aplicación	Descripción de funcionalidad	Usuario	Vínculo de acceso/acceso
INFORMACIÓN	17	Intranet	Información institucional de los empleados del OEFA	OEFA	<a href="https://intranet.oefa.gob.pe/">https://intranet.oefa.gob.pe/</a> Nombre de usuario y contraseña
	18	Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental (PIFA)	Plataforma interactiva de los procedimientos de fiscalizaciones	Público general	<a href="https://publico.oefa.gob.pe/Portalpifa/">https://publico.oefa.gob.pe/Portalpifa/</a> Público
	19	Portal de datos abiertos del OEFA (PDAO)	Datos abiertos del OEFA	Público general	<a href="http://datosabiertos.oefa.gob.pe/home">http://datosabiertos.oefa.gob.pe/home</a> Público
	20	Repositorio digital (REPDIG)	Decisiones de sanciones, informes públicos, decisiones de medidas administrativas del Tribunal de Fiscalización Ambiental	Algunas direcciones dentro del OEFA/público general	<a href="https://publico.oefa.gob.pe/repdig">https://publico.oefa.gob.pe/repdig</a> Público
	21	Servicio de Consulta de Competencias en Fiscalización Ambiental (SECONFIA)	Investigación de las EFA competentes y base legal para un determinado problema ambiental.	Público general	<a href="https://sistemas.oefa.gob.pe/oefa-seconfia-web/#/invitado/inicio">https://sistemas.oefa.gob.pe/oefa-seconfia-web/#/invitado/inicio</a> Público

Fuente: OEFA (n.d.<sup>[3]</sup>), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, <https://www.gob.pe/minam/oefa> (acceso el 14 de octubre de 2019).

El estado de estas herramientas varía ya que algunas de ellas todavía se encuentran parcialmente bajo desarrollo, se están actualizando o mejorando, o se están creando (por ejemplo, SUPEREFA – véase el Capítulo 4 sobre Enfoque de riesgo y proporcionalidad). El Sistema de Información Aplicada a la Supervisión (INAPS) es la herramienta que utiliza el OEFA para recabar información sobre fiscalizaciones, negocios regulados, documentos y otros componentes desarrollados durante el proceso de fiscalización. Aunque el INAPS es utilizado por el OEFA para planificar las fiscalizaciones, parece que la evaluación de las prioridades para la planificación requiere datos de otros sistemas. Las fiscalizaciones se supervisan mensualmente, y la información pertinente se resume y se publica en los informes estadísticos trimestrales. Los esfuerzos para sistematizar los datos comenzaron en 2016. La información anterior se considera incompleta y/o poco fiable.

La base de datos de los establecimientos bajo supervisión (alojados en el sistema INAPS) tiene como objeto ser exhaustiva para los sectores inicialmente bajo la competencia del OEFA. Los datos sobre los sectores de competencia que se han transferido recientemente al OEFA aún necesitan completarse (p. ej., el sector industrial). Aparte de los datos sobre los negocios “completamente formales”, la información sobre los sujetos contra los cuales se ha entablado una queja y/o ya han tenido una fiscalización formal del OEFA, se realizan censos en un intento de contar con el panorama completo de las entidades reguladas, incluyendo los negocios informales. Queda por determinar la efectividad de los censos respecto a la recopilación de datos sobre los negocios informales.

El OEFA podría beneficiarse de introducir un sistema de notificación simple para todos los negocios para que indiquen el inicio de sus operaciones, lo que podría formar parte de una reforma más extensa donde dicha notificación reemplace las licencias y los permisos para un número de negocios de bajo riesgo. De otra forma, podría solicitar una notificación restringida a los negocios formales; es decir, basándose en el inicio real de operaciones al obtener las licencias y los permisos requeridos – o mientras las solicitudes de licencia/permiso sigan pendientes, ya que puede asumirse razonablemente que un número de negocios que no han obtenido una licencia/permiso, pero que ya lo han solicitado, se encuentran de cualquier manera operando. Idealmente, el OEFA obtendría una notificación automática de las solicitudes de licencia/permiso de las autoridades competentes, en lugar de imponer la obligación de notificación a los negocios.

Las herramientas de TIC introducidas por el OEFA tienen el objetivo de sistematizar los datos sobre sus actividades, que incluyen datos sobre fiscalizaciones y negocios, muestreo y monitoreo, IGA, sanciones y medidas. También recolectan información necesaria para el funcionamiento de la organización como recursos humanos y capacitación, y proporcionan una plataforma para vigilar el desempeño de todas las EFA, al registrar los PLANEFA. Como principio general, los puntos de datos necesarios sobre los establecimientos deberían examinarse y revisarse para todas las áreas de competencia, de conformidad con el enfoque basado en riesgo. En la actualidad, el OEFA utiliza principalmente indicadores relacionados a los conflictos socio-ambientales, por lo que se necesita una mayor evaluación de los datos y evidencia medible para lograr una planeación de fiscalizaciones equilibrada basada en los riesgos. Una revisión de los puntos de datos permitiría garantizar que se encuentra disponible toda la información requerida para mejorar la planeación basada en riesgos.

Además, la información disponible, incluyendo las minutas y los informes, debe registrarse sistemáticamente en una forma que permita su análisis y uso adicional. Este es un problema que se ha considerado y el OEFA se encuentra trabajando activamente en una herramienta para uso de su personal durante las fiscalizaciones, permitiendo esto. La introducción de listas de verificación en las fiscalizaciones son una práctica útil que podría considerarse para este fin. Por último, siempre que sea posible, una planeación basada en riesgos automatizada de las fiscalizaciones fundamentada en la base de datos de los establecimientos, los perfiles de riesgo y sus puntuaciones es una buena práctica que podría implementarse. Véase el Recuadro 9.1 para obtener ejemplos de soluciones de gestión de fiscalizaciones compartidas.

También existen las herramientas de TIC para respaldar la gestión de quejas y el pago de obligaciones de las entidades reguladas sujetas a la contribución regulatoria. Las tecnologías avanzadas y los instrumentos que ya se encuentran en uso incluyen sistemas de información geográfica y un equipo de geolocalización o códigos generados automáticamente que permiten que los negocios verifiquen en línea la identidad de los inspectores.

### Recuadro 9.1. Características comunes y funcionalidad de las soluciones de gestión de fiscalizaciones compartidas

**Soluciones básicas:** incorporar información sobre negocios y empresarios, sus características (p. ej., ubicación, tamaño e industria, entre otras) y los resultados de las fiscalizaciones previas para permitir una planeación sencilla de futuras actividades de fiscalización. Estos sistemas incorporan típicamente una historia completa de las fiscalizaciones por negocio y ubicación y utilizan una lista de verificación para obtener consistencia a través de las fiscalizaciones. Las soluciones de esta categoría pueden compartir la información entre varios organismos de fiscalización; sin embargo, la automatización o la integración entre sistemas suele ser muy limitada.

Las **soluciones intermedias** tienen la funcionalidad de desencadenar actividades basándose en el resultado de una fiscalización y permitir la integración automatizada de las prácticas de fiscalización a través de los inspectorados. Idealmente, están integrados con registros comerciales gubernamentales u otras fuentes de información empresarial para identificar la ubicación, el sector y otros atributos clave de un negocio. Las soluciones intermedias también pueden incluir capacidades de fiscalización móviles limitadas y respaldar algún nivel de creación de plan para fiscalizaciones automatizadas basándose en los resultados de fiscalizaciones previas.

Las **soluciones avanzadas** incluyen una variedad de otras características y funciones tales como:

- **Planeación de fiscalizaciones basadas en riesgo** que permite la programación y la planeación de fiscalizaciones basándose en una evaluación de riesgos del negocio. Incluye información clave como el tamaño del negocio, resultados de fiscalizaciones previas, industria, geografía y datos de otros inspectorados o fuentes de información gubernamentales.
- **Automatización de la integración en tiempo real con otras partes de información**, que por lo general cae en dos categorías amplias: (i) información de registro (p. ej., información de registro del negocio/la compañía, licencias y permisos); y (ii) información de riesgos (p. ej., riesgos del negocio/la compañía basándose en sus actividades y perfil, resultado de fiscalizaciones o informes de otros inspectorados).
- **Capacidades de fiscalización móviles integrales** incluyen herramientas y tecnologías que proporcionan a los instructores la capacidad de visualizar los programas y registros de fiscalización, así como registrar los resultados de fiscalización mientras están en el sitio. El estudio reveló que varias jurisdicciones obtuvieron ventaja de las plataformas informáticas móviles para respaldar las fiscalizaciones en el campo. Los enfoques variaron desde el uso de computadoras portátiles, tabletas y dispositivos de mano hasta el acceso completo en línea mediante aplicaciones basadas en la web. Sin embargo, la adopción de tecnología por los inspectores resultó ser un reto en muchas jurisdicciones, ya que se requería una capacitación importante. La edad y los antecedentes técnicos de los inspectores eran factores que solían contribuir a ello.
- **Capacidades de gestión del desempeño habilitadas a través de análisis comerciales** que se alinean con una planeación basada en el riesgo y proporcionan las capacidades para que los inspectorados monitoreen la eficiencia y la producción de su programa de fiscalización y a los inspectores individuales.
- **Capacidades del portal público** que incluye proporcionar acceso a los negocios y al público en general para que puedan visualizar los requisitos de fiscalización y los resultados, presentar quejas y apelar una fiscalización.

Fuente: Wille and Blanc (2013<sup>[41]</sup>), *Implementing a shared inspection management system: insights from recent international experience*, *Nuts & bolts*, World Bank Group., Washington D.C.

## Intercambio de datos

Como se muestra en la Tabla 9.1, la mayoría de las herramientas de TIC (ya sea aplicaciones centrales o de soporte) introducidas por el OEFA son de uso interno. El INAPS cubre los objetos y temas de fiscalización bajo la competencia del OEFA y solo el OEFA puede acceder a él (incluyendo las delegaciones regionales del OEFA). Como se mencionó previamente en el Capítulo 7 sobre Coordinación y consolidación, el acceso a otras EFA no se considera una opción ya que el OEFA no tiene permitido revelar información relacionada a las fiscalizaciones en curso y a los procedimientos de promoción de cumplimiento. A partir de una revisión del contenido de la ley, no resulta claro por qué esta cláusula debe aplicarse también a la información sobre procedimientos de fiscalización anteriores y cerrados y al intercambio de información dentro de los organismos gubernamentales y no con el público.

La información sobre las actividades del OEFA que puede revelarse (incluyendo el monitoreo de datos, multas e informes de fiscalizaciones, entre otros) se comparte con otras autoridades y el público a través del PIFA. Este es el Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental, donde el OEFA ha creado un visualizador que actualmente se utiliza para emergencias y permite interactuar con información de otras organizaciones e intercambiar datos en tiempo real.

Sin embargo, se debe destacar que no permitir el acceso a la base de datos del INAPS es una barrera para una verdadera consolidación del SINEFA, respecto a su eficiencia, ya que no permite un uso óptimo de recursos y efectividad en términos de protección del bienestar público. Contar con una base de datos

integrada, o que otorgue el acceso de las EFA a ella, es lo más importante debido a que un número significativo de EFA locales no parecen contar con una base de datos adecuada. En algunos casos, las EFA no tienen ninguna base de datos electrónica, la información sobre los establecimientos es muy parcial y con frecuencia no tienen mucho conocimiento de qué tipo de datos deberían estar recabando sobre los negocios.

El objetivo del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) tiene el objetivo de ser una red de integración tecnológica e institucional para facilitar la sistematización, el acceso y la distribución de la información ambiental (Ministerio del Ambiente, n.d.<sup>[5]</sup>). Sin embargo, requiere un mayor desarrollo para cumplir sus metas, ya que solo proporciona un número limitado de artículos de información. El sistema incluye indicadores ambientales (concentración de aire específica y otros contaminantes en áreas específicas), mapas temáticos, documentos comunes, pero no contiene información sobre establecimientos económicos, fiscalizaciones, entre otros.

El Art. 76 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General prevé que las autoridades deben colaborar entre sí proporcionando datos e información que posean, independientemente de su naturaleza legal.

Para implementar esto último, el gobierno peruano ha implementado soluciones de interoperabilidad a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) que permite al OEFA tener acceso a información del Registro Nacional de Identificación, Aduanas y Administración Tributaria y del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú, entre otros. Recientemente, se otorgó acceso a las plataformas del SENACE. Esto significa, entre otras cosas, que a) el OEFA se ha comprometido a proporcionar al SENACE acceso a la base de datos sobre compañías consultoras ambientales y que b) el OEFA puede ingresar al registro de licencias del SENACE sobre “certificación ambiental”.<sup>1</sup> Esto crea nuevas oportunidades para que el OEFA obtenga datos actualizados sobre negocios activos, y que por consiguiente, construya una base de datos más exhaustiva, así como que obtenga información adicional para generar los perfiles de riesgo de los establecimientos.

Las organizaciones que participaron en el sistema de interoperabilidad en febrero de 2019 fueron las siguientes:

**Tabla 9.2. Autoridades que operan en la PIDE**

Autoridad
Ministerio de la Presidencia de Consejo de Ministros
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Ministerio de Desarrollo Productivo
Ministerio de Transporte y Comunicaciones
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
Ministerio de Cultura
Ministerio de Energía y Minas
Ministerio de Defensa
Ministerio de Asuntos Exteriores
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Instituto del Mar del Perú
Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas
Ministerio de Agricultura y Riego

Dicha interoperabilidad proporciona la posibilidad de intercambiar información de una forma digital con facilidad, pero no significa que todos los ministerios y las instituciones participantes hayan transformado sus sistemas para hacer uso de la misma todavía. Como resultado, el OEFA depende de otras agencias para contar con datos disponibles y de la tecnología que le permite tener acceso a los mismos. Además, está en proceso un acuerdo con el Ministerio de Salud para intercambiar información sobre salud pública en áreas donde el OEFA ha emitido advertencias de impactos negativos en el medio ambiente.

## Evaluación

El OEFA ha hecho importantes progresos en el desarrollo, la introducción y la utilización de instrumentos de TIC, incluidos los relacionados con el SIG. Debido a que se han transferido competencias adicionales al OEFA, se ha realizado un trabajo activo para recolectar datos sobre los sujetos regulados principalmente a través de la elaboración de censos sobre el universo de establecimientos cubiertos. Sin embargo, todavía deben completarse más los datos sobre riesgos de los establecimientos. La planeación de fiscalizaciones está automatizada de manera insuficiente. Asimismo, otras EFA cuentan con datos y sistemas de gestión de información considerablemente menos desarrollados.

Por último, el OEFA pueden sufrir de una proliferación de diferentes sistemas de TI, con una interoperabilidad incompleta entre ellos. Esta situación dificulta más mejorar los análisis de riesgos, el enfoque de riesgos y la eficiencia y efectividad general.

### Recuadro 9.2. Sistema para la focalización regulatoria del *Health and Safety Executive* (Reino Unido)

#### Uso de fuentes de evidencia en la Buena Práctica Internacional

##### *Medición de productos*

La *Health and Safety Executive* (HSE) [comisión responsable de la legislación sobre seguridad y salud del Reino Unido] es un organismo público no departamental (autónomo) que está bajo el mando del Ministerio del Trabajo y Pensiones con el propósito central de reducir las lesiones y las enfermedades laborales. Opera desde varios sitios a través del Reino Unido y da empleo a más de 2500 personas.

A nivel internacional, la HSE ha estado desde hace mucho tiempo a la vanguardia de la innovación en los métodos de implementación de la regulación, en particular en lo que respecta a la selección de objetivos basados en riesgo, la aplicación de medidas de implementación proporcionales al riesgo y la utilización de datos y la promoción del cumplimiento mediante la orientación, la colaboración con la industria y el compromiso a largo plazo. Sin embargo, con el tiempo, una gran cantidad de datos sobre diferentes temas se acumularon en varios formatos y depósitos y se hizo difícil utilizarlos eficazmente para crear información de inteligencia para la adopción de decisiones basadas en riesgo.

##### *Características y funcionalidades de los instrumentos complementarios clave*

Con el fin de mejorar su capacidad de focalización regulatoria, para asegurar el impacto más grande en la reducción de riesgos relacionados al trabajo, la HSE desarrolló dos instrumentos complementarios clave. Tienen como objetivo conjunto mejorar la inteligencia sobre los negocios para refinar las intervenciones regulatorias:

- Organización y alineación de algoritmos compatibles, que permita a la HSE empatar conjuntos de datos comerciales sin el requisito de identificadores únicos. Estos enfoques utilizan la ubicación del sitio y los numerosos nombres que utiliza un negocio para vincular los datos regulatorios y administrativos retenidos sobre una entidad comercial.

- Una aplicación web (*Find-It*), que se desarrolla de forma personalizada basándose en componentes de fuentes abiertas y que posee varias formas para examinar los datos vinculados.

Los investigadores de la División de Ciencia de la HSE consultaron a diversos organismos de impartición regulatoria mientras trabajaban en el concepto, como las autoridades locales; el Servicio de Incendios y Rescate; el Ministerio de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales; y los Estándares de la Agencia de Empleo.

Los inspectores ya no tienen que auto-seleccionar los sitios para identificar los locales de alto riesgo. Varios algoritmos coinciden con la información del SIG sobre la ubicación del sitio, los numerosos nombres utilizados por un negocio, los datos regulatorios y administrativos sobre un negocio mantenidos en diversas bases de datos dentro de las organizaciones y entre ellas.

Las principales fuentes para la herramienta de información del SIG son:

- HSE Avisos y Procedimientos penales
- HSE Base de datos de accidentes
- HSE Clasificaciones
- HSE Sitios
- HSE Preocupaciones
- Registro mercantil – (Compañías limitadas)
- Informes de seguros adversos
- *AddressBase Premium* – Base de datos de direcciones nacionales
- Directorio telefónico
- Datos de la Agencia de la Oficina de Valoración
- Otros datos regulatorios incluyendo:
  - Agencia de Medio Ambiente
  - Agencia de Sanidad Vegetal y Animal
  - Agencia de Pagos Rurales

La HSE posee datos sobre casi 150 000 sitios relacionados a ‘fiscalizaciones generales’ (por lo tanto, esto excluye la construcción y sitios de peligros mayores). El sistema tiene la posibilidad de acceder a otros datos, de otras organizaciones: Registro Mercantil – el Registro de Negocios Inter Departamental del cual hacen uso de los datos solo con fines estadísticos – y MINT-UK – una plataforma que proporciona acceso a más de 2 000 000 de negocios activos.

Fuente: Banco Mundial (n.d.<sup>[6]</sup>), *The Future of Business Regulation: Case study: Making better use of information* (en edición).

## Recomendaciones

- El MINAM podría beneficiarse de la introducción de un sistema de notificación simple para que todos los negocios indiquen el inicio de sus operaciones. Esto podría formar parte de una reforma más amplia donde dicha notificación se introduzca para reemplazar las licencias y permisos para ciertos negocios de bajo riesgo. Idealmente, el MINAM obtendría una notificación automática de que se están recibiendo/otorgando solicitudes de licencias/permisos de las autoridades competentes, en vez de imponer la obligación de notificación a los negocios además del procedimiento de licencias/permisos.

- Se debe permitir dentro del SINEFA el acceso a por lo menos ciertos datos registrados en la herramienta de TIC de fiscalizaciones del OEFA. Esto no significa que se divulguen públicamente los datos protegidos por la ley, sino que el acceso podría concederse únicamente a las EFA y en relación con los puntos de datos específicos que se necesiten.
- El OEFA se beneficiaría en particular de digitalizar completamente los datos y la información para garantizar que sea posible un mejor análisis de riesgos, planeación y automatización. Posterior a esto, pueden considerar introducir una planeación automatizada de las fiscalizaciones, ya que el universo de establecimientos cubiertos en el sistema y los datos de riesgos relevantes se están expandiendo progresivamente.
- Siempre que sea posible, se debe abrir la interoperabilidad y el intercambio de información a otras entidades públicas (comenzando con otras EFA). Este proceso ya ha comenzado y debe continuar y fortalecerse.
- Revisar los sistemas internos del OEFA y evaluar las oportunidades para una mayor integración y/o consolidación - evitar una mayor proliferación de sistemas para tareas específicas. Las alternativas por seguir podrían incluir un mayor intercambio de datos entre diferentes instituciones, recabando más puntos de datos relacionados a los riesgos sobre cada establecimiento y una automatización gradual de los procesos (en particular la planeación) – así como una mayor consolidación interna e integración de sistemas. El ejemplo de integración y gestión de datos en la *Health and Safety Executive* del Reino Unido puede ser una inspiración útil.

## Referencias

- Ministerio del Ambiente (n.d.), *Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)*, [5]  
<https://sinia.minam.gob.pe/> (accessed on 15 October 2019).
- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for [1]  
 Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OEFA (n.d.), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, [3]  
<https://www.gob.pe/minam/oeфа> (accessed on 14 October 2019).
- Wille, J. and F. Blanc (2013), *Implementing a shared inspection management system: insights from recent international experience*, *Nuts & bolts*, World Bank Group., Washington D.C. [4]
- World Bank (n.d.), *The Future of Business Regulation: Case study: Making better use of information (forthcoming)*. [6]

## Nota

<sup>1</sup> Véase el *Plan de trabajo, Convenio marco de Cooperación institucional entre el OEFA y el SENACE*, julio 2019.

# 10 Procesos claros y justos

---

Este capítulo se sumerge en el proceso de toma de decisiones y desafía las posibilidades dentro del OEFA. Reglas y acciones claras y transparentes garantizan una mejor impartición de las regulaciones y promueven el cumplimiento, ya que es más probable que los ciudadanos y los negocios se adhieran a las regulaciones que comprenden. Esta sección describe los instrumentos legales que el OEFA ha adoptado para garantizar que las instrucciones y los inspectores sigan un conjunto de pasos definidos y reglas procesales. Adicionalmente, este capítulo trata la gestión de las denuncias del OEFA y ofrece recomendaciones para incrementar la transparencia y la equidad en el proceso de fiscalización.

---

*Los gobiernos deben de garantizar que las reglas y los procesos para la promoción del cumplimiento e fiscalizaciones sean claros. Se debe adoptar y publicar una legislación coherente para organizar las fiscalizaciones y la promoción del cumplimiento y los derechos y obligaciones de los oficiales y empresas deben de estar articulados claramente (OECD, 2014<sup>[1]</sup>), (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).*

La legislación sobre la fiscalización y la promoción del cumplimiento debe consolidarse tanto como sea posible y establecer claramente los derechos, obligaciones, facultades y procedimientos. Esto permite hacerlo más claro, más transparente y formaliza los principios de mejores prácticas como la gestión de riesgos, el enfoque en el cumplimiento y la capacidad de respuesta en un solo documento (o por lo menos un conjunto limitado de documentos).

Se debería disponer de una lista completa de organismos, estructuras o funciones de fiscalización, en la que se indicara claramente quién controla qué sectores y cuestiones. Esto es esencial para la previsibilidad, para que los sujetos regulados puedan ejercer sus derechos y para que el público exija la rendición de cuentas.

Deben existir posibilidades bien publicitadas, adecuadas y confiables para apelar decisiones y presentar quejas – los datos sobre las apelaciones y las quejas deben evaluarse con regularidad y tomarse en cuenta. Resulta esencial facilitar los procedimientos de apelación y otorgar a los sujetos regulados posibilidades (p. ej., a través de consejos de revisión administrativos o medios similares) para que su caso se revise con rapidez y de forma independiente de la administración que tomó la decisión original. Del mismo modo, necesita existir la posibilidad de presentar quejas fidedignas y anónimas contra los abusos. Por otro lado, ciudadanos, consumidores, trabajadores y otros actores interesados deben contar con posibilidades bien publicitadas y simples de utilizar contra los sujetos regulados y saber cómo son gestionadas.

Los procesos de toma de decisiones, los derechos y obligaciones y las facultades de los inspectores deben ser claras, transparentes y equilibradas para todos. Esto proporciona una base sólida para las decisiones proporcionales a los riesgos, con una discreción adecuada pero limitada. Se deben aclarar los procesos para la toma de decisiones, las facultades y derechos y las limitaciones de los inspectores, los derechos y obligaciones de los sujetos regulados, así como los procedimientos de apelación y quejas. Deben ser fácilmente accesibles. Aunque los inspectores deben contar con la facultad suficiente para desempeñar sus deberes de manera efectiva, es importante que estén instauradas las limitaciones adecuadas para evitar el abuso y proteger los derechos fundamentales de los sujetos regulados. Se debe hacer referencia explícita a la proporcionalidad y el riesgo, y se deben dar aclaraciones sobre los límites del ejercicio de la discreción.

## Principios rectores, reglas y procesos para las fiscalizaciones

El Régimen Común de Fiscalización Ambiental establece los principios rectores de las fiscalizaciones ambientales y la promoción del cumplimiento. Estos son: coherencia; transparencia; eficacia (es decir, la necesidad de que todas las EFA tengan las herramientas y recursos necesarios para desempeñar adecuadamente sus obligaciones – planeación apropiada, conducción y evaluación de actividades); eficiencia; efectividad; y mejora continua.

Las reglas y los procesos para las fiscalizaciones regulatorias y el cumplimiento se estipulan en la legislación relevante<sup>1</sup> y los reglamentos del OEFA, las guías y el Código de Conducta del inspector del OEFA (OEFA, 2018<sup>[3]</sup>). El Reglamento de Supervisión del OEFA y la Guías relevantes publicadas recientemente definen el proceso de fiscalización paso por paso, determinan los principios de las fiscalizaciones, las definiciones, las indicaciones sobre los tipos de sanciones y las medidas entre otros. Por otro lado, el Código de Conducta tiene el propósito de reforzar los valores éticos, p. ej., un comportamiento responsable y transparente, conducta ética e integridad por parte de los funcionarios del

OEFA, y en particular de los inspectores que se encuentran en la primera línea. En este tema, el OEFA ha iniciado el proceso para obtener la certificación ISO 37001 de Sistemas de gestión antisoborno.

El Reglamento de Supervisión del OEFA se adoptó al inicio de 2019 después de una consulta pública, se encuentra disponible en línea y está escrito en un lenguaje claro y comprensible, siguiendo una estructura simple y consistente. El Reglamento prevé el alcance del SINEFA y el OEFA; sus metas; los principios de fiscalización; los derechos y obligaciones de los inspectores y de los sujetos inspeccionados; los tipos y las planeaciones de las fiscalizaciones; las reglas procesales relacionadas a la conducción de la fiscalización; las medidas que pueden aplicarse tras una fiscalización; y los remedios. Adicionalmente, el OEFA ha elaborado las Guías para inspectores ambientales, las cuales recientemente se han publicado. Estos lineamientos consolidan todas las disposiciones aplicables sobre la realización de una fiscalización y se explican de una manera detallada y sencilla los diferentes pasos, procesos y métodos (desde la planeación hasta la decisión, e incluyendo los derechos y obligaciones de las partes).

El OEFA ha preparado también un Reglamento Estándar para las fiscalizaciones, el cumplimiento y las sanciones para los gobiernos regionales<sup>2</sup> a fin de asegurar que esas funciones específicas se consoliden en un único texto jurídico también a nivel regional. Según las cifras facilitadas por el OEFA, a finales de 2018, el 58% de los gobiernos regionales habían aprobado textos regulatorios basados en el modelo establecido por el OEFA.

## Proceso de toma de decisiones y posibilidades de desafío

El proceso de toma de decisiones y las medidas potenciales que se pueden imponer tras una fiscalización se establecen en los reglamentos relevantes del OEFA. En general, las regulaciones y el marco legal determinan los diferentes pasos procesales, los tipos y las metodologías para las sanciones y el cálculo de multas y los tipos de medidas cautelares y correctivas. Existen reglas sobre los factores agravantes y atenuantes y sobre la forma de evaluar la gravedad de los incumplimientos en función del nivel de riesgo relevante.

Hace falta una guía clara sobre cómo considerar los factores agravantes y atenuantes al decidir sobre medidas distintas de las multas. Además, es importante definir si el tamaño u otra característica inherente de un negocio (p. ej., reciente creación) debe considerarse en las fiscalizaciones.

Las legislaciones y los reglamentos aplicables (Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General; los reglamentos del OEFA sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador<sup>3</sup> y de Supervisión) prevén diferentes posibilidades de apelación, tanto ante la autoridad decisoria como ante el Tribunal de Fiscalización Ambiental. Se aplican las reglas generales de la ley administrativa (Art. 217ff del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General), lo que significa que los remedios de reconsideración (Art. 219), apelación (Art. 220) y reexaminación por el Poder Judicial (Art. 228) pueden ser utilizados por las entidades reguladas.

Los informes estadísticos trimestrales del OEFA reflejan el nivel de incremento de las posibilidades de apelación. El último informe indica que el 58% de las decisiones apeladas del OEFA fueron confirmadas (OEFA, 2019<sup>[4]</sup>).

## Otros medios de transparencia

La Guía de Derechos del Supervisado es otra herramienta valiosa para promover la transparencia y la equidad (OEFA, 2014<sup>[5]</sup>). Se prepararon para recopilar, sistematizar y difundir el conjunto de derechos de las entidades reguladas dentro del “macroproceso” de fiscalizaciones ambientales y el cumplimiento. Lo último incluye todos los procedimientos relacionados con la evaluación ambiental, las fiscalizaciones y las sanciones. Los sujetos regulados que se encuentran en cumplimiento con los requisitos aplicables

también tienen derecho a a) a incorporarse en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales y b) solicitar la realización de una fiscalización del OEFA cuando no se ha realizado ninguna fiscalización durante el año calendario correspondiente (Sección VII de las Guías). El OEFA debería definir con mayor claridad la función y el uso del Registro de Buenas Prácticas Ambientales y explicar con qué propósito los sujetos regulados querrían solicitar una fiscalización del OEFA.

Las Guías también prevén el derecho a presentar una queja sobre cualquier comportamiento que viole las reglas relevantes a la Coordinación de Integridad, Responsabilidad, Ética y Anticorrupción (además de los procedimientos de quejas y remedios – véase el Art. VIII), (OEFA, n.d.<sup>[6]</sup>).

Los sujetos regulados pueden presentar una queja por “defecto” en la tramitación de un procedimiento contra un funcionario o contra un miembro del Tribunal de Fiscalización Ambiental.<sup>4</sup> Se puede presentar una queja para rectificar los defectos de procedimiento cuando se está tomando una decisión sobre una medida administrativa o una sanción. Los motivos para presentar dicha queja pueden ser la suspensión injustificada del procedimiento; el incumplimiento con los límites de tiempo establecidos; el incumplimiento con las obligaciones funcionales; la omisión de los pasos procesales, entre otros (véase el Art. 6 de las Reglas relevantes). La queja se presentará ante el siguiente oficial superior en rango (Art. 8 de las Reglas). El equipo de revisión no fue capaz de evaluar el nivel de respuesta de las posibilidades de queja, su efectividad o la satisfacción de los actores interesados (esto aplica a las quejas a la Coordinación de Integridad, Responsabilidad, Ética y Anticorrupción, y a las quejas por “defecto” en el manejo de un procedimiento).

Como se mencionó en el Capítulo 7 sobre Coordinación y consolidación, se han redactado manuales para aclarar los mandatos y las responsabilidades dentro del SINEFA. Estos documentos están a disposición de las autoridades competentes y del público. La herramienta en línea del SECONFIA, también descrita en el Capítulo 7, es un instrumento adicional desarrollado para aclarar más las responsabilidades entre las diferentes EFA y facilitar la información. Si bien se trata de esfuerzos significativos en pro de la transparencia del SINEFA, es necesario aclarar más para evitar la confusión desde una perspectiva externa sobre qué autoridad es competente para un objeto o sujeto de fiscalización en virtud de la legislación vigente. En algunos casos, dos o más autoridades son competentes, mientras que en otros casos ninguna de ellas parece serlo (véase el capítulo 5 sobre la reglamentación de la respuesta y su sección sobre la consideración de las características de las entidades reguladas y, en particular, las cuestiones comunicadas sobre este tema). Esta confusión no se debe a la falta de esfuerzos de comunicación del OEFA, sino que se deriva de la falta de claridad de la propia normativa.

## Evaluación

Se han desarrollado reglas y procesos para las fiscalizaciones y el cumplimiento de la ley para garantizar que sean claros, transparentes y justos. Sin embargo, el proceso ideal de adopción de decisiones debería tener en cuenta las características del operador y los riesgos que plantea la situación de manera más adecuada y/o clara a fin de decidir qué medida sería la más eficaz en una situación determinada. Una orientación clara y detallada sobre la promoción del cumplimiento destinada a “enmarcar” la discreción, al tiempo que se promueve el cumplimiento y se garantiza la eficacia de la medida, sería un instrumento valioso.

A pesar de la creación del SINEFA y de la transferencia gradual de competencias al OEFA, sigue habiendo cierta confusión sobre qué autoridad es competente para una determinada actividad relacionada a la fiscalización, lo que indica que la consolidación y la aclaración debe continuarse, en especial a nivel gubernamental. En general los procesos reformados son por lo general claros – pero la responsabilidad de las diferentes agencias (“quién está a cargo de qué”) lo son mucho menos.

## Recomendaciones

- Se deben divulgar los datos sobre quejas de conducta contra los derechos de los sujetos inspeccionados.
- Los datos sobre apelaciones y quejas deben utilizarse como un elemento para evaluar y mejorar las prácticas del OEFA en términos de profesionalismo, promoción del cumplimiento, entre otras.
- El OEFA se beneficiaría de la elaboración de una orientación específica paso a paso para la toma de decisiones, basada en los riesgos encontrados y en las características del establecimiento (p. ej., siguiendo el ejemplo del Modelo de gestión de cumplimiento de la HSE).
- El OEFA se debe beneficiar de revisar a qué grado las entidades reguladas hacen uso efectivo del sistema de apelación.

## Referencias

- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, [1]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OEFA (2019), *OEFA en Cifras, 1 Trimestre 2019. Reporte Estadístico*, [4]  
[http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=34939](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=34939) (accessed on 14 October 2019).
- OEFA (2018), *Código de Conducta del Supervisor de OEFA*, [3]  
<https://www.oefa.gob.pe/codigo-de-conducta-del-supervisor> (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (2014), *Guía de Derechos del Supervisado*, [5]  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/222249/RN0037-2014-OEFA-CD-FULL.pdf>  
 (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Coordinación de Integridad, Responsabilidad, Ética y Anticorrupción*, [6]  
<https://www.oefa.gob.pe/integridad-oefa> (accessed on 15 October 2019).

## Notas

<sup>1</sup> Ley de SINEFA, en particular.

<sup>2</sup> *Modelo de Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental del Gobierno Regional*, aprobado por la Resolución del Consejo Directivo No. 036-2017-OEFA/CD, disponible en: <https://www.oefa.gob.pe/avisos/resolucion-036-2017-oefa-cd>.

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.oefa.gob.pe/avisos/reglamento-del-procedimiento-administrativo-sancionador-del-organismo-de-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental-oefa>.

<sup>4</sup> Véase la *Reglas para la atención de quejas por defectos de tramitación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental* del OEFA, aprobadas por la Resolución del Consejo Directivo No. 009-2015-OEFA/CD.

# 11 Promoción del cumplimiento

---

La suposición más básica para cualquier instrumento regulatorio es el cumplimiento. Sin una práctica de cumplimiento sistemática por parte de las entidades reguladas, no se lograrán los objetivos políticos. Este capítulo aborda la promoción del cumplimiento como un principio del proceso de ejecución. En el capítulo se describen en primer lugar el principio y las prácticas e instrumentos internacionales relevantes. Además, evalúa las prácticas de cumplimiento que promueve el OEFA y da recomendaciones para mejorar el cumplimiento regulatorio.

---

La transparencia y el cumplimiento se deben de promover a través del uso de instrumentos adecuados como guías, manuales y listas de verificación (OECD, 2014<sup>[1]</sup>), (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).

Promover y apoyar el cumplimiento debería considerarse una obligación de las actividades de fiscalización y cumplimiento, en lugar de confiar en un enfoque de “todos deben conocer la ley”, o de considerar el asesoramiento y la orientación como actividades que deberían dejarse solo a los consultores privados. En respuesta a los nuevos riesgos y a las crecientes demandas de los ciudadanos, el Estado está desarrollando e imponiendo regulaciones nuevas y frecuentemente complejas. En este marco, resulta inadecuado asumir que los operadores de negocios o los ciudadanos puedan llegar a conocer y entender lo que se espera de ellos sin asistencia alguna. Tal es el caso en las regulaciones modernas, que cubren cada vez más temas técnicos, que se establecen con frecuencia en términos de desempeño y resultados, entre otros. En lugar de ello, promover y respaldar el cumplimiento debe ser una prioridad clave y una función de las estructuras de fiscalización y cumplimiento. Lo anterior debe anclarse en la legislación y en los mandatos oficiales de estas estructuras y se deben asignar recursos significativos para desarrollar y distribuir las guías y la información a los sujetos regulados, en particular a aquellos que carecen de los recursos para obtener o comprender la información por sí mismos, p. ej., PyMEs.

Los reguladores, las estructuras de fiscalización y cumplimiento deben analizar las barreras para el cumplimiento y trabajar para superarlas activamente y con regularidad, en particular si se relacionan con la información. Revisar y evaluar las barreras para el cumplimiento es esencial y debe ser una actividad central. Deben existir los fundamentos legales para que las agencias de fiscalización brinden asesoría y para que proporcionen a las entidades reguladas certeza regulatoria (“asesoría garantizada”).

Una variedad de herramientas complementarias relacionadas a brindar asesoría e información puede implementarse a través de documentos guía, información “en el terreno”, etc. Es necesario utilizar diferentes canales de acuerdo con los temas y las audiencias, y las estructuras de fiscalización deben hacer uso de todos ellos activamente. Se deben preparar documentos guía prácticos y claros que cubran las actividades comerciales más generalizadas y los problemas regulatorios, así como también los riesgos clave y se deben difundir activamente, incluyendo a través de portales de internet consolidados. Se debe organizar una difusión activa para los nuevos negocios, las asociaciones comerciales o los sectores con las dificultades más identificadas utilizando visitas, conferencias, información basada en la web, etc. Además, las visitas de fiscalización deben utilizarse como momentos claves para brindar información, explicar y proporcionar asesoría. La orientación debe elaborarse y proporcionarse con gran cuidado.

Deben existir los fundamentos legales para la práctica de “asesoría garantizada” y debe utilizarse tanto como sea posible para incrementar la certidumbre regulatoria. Consiste en proporcionar garantías legales a los sujetos regulados que, si siguen la asesoría oficialmente proporcionada por el regulador, no incurrirán en una violación de sus obligaciones, incluso si posteriormente otro funcionario arroja una conclusión diferente. No obstante, esta práctica debe diseñarse de una forma que no limite la disposición de los inspectores a compartir su opinión en comunicaciones más informales con los sujetos regulados. Proporcionar esta clase de asesoría no debe quitar la responsabilidad de los sujetos inspeccionados. Cuando se le proporcione una “asesoría garantizada”, el sujeto regulado no debe necesitar seguir asesoría contradictoria de otras fuentes. Por consiguiente, la “asesoría garantizada” debe ponerse disponible a otras autoridades de cumplimiento, p. ej. a través de un sistema de información compartida.

## Promoción del cumplimiento: principios rectores y herramientas

Todos los actos jurídicos, las regulaciones y los instrumentos elaborados y adoptados por el OEFA se vuelven sistemáticamente accesibles a todos los actores interesados para la consulta *ex ante*. Estos incluyen guías para las EFA y los inspectores, entre otros. Todos estos documentos se publican en línea con una fecha límite para que los actores interesados proporcionen sus comentarios. Después de esto se

organiza una Reunión de Comentaristas. Posteriormente el documento aprobado se publica en línea junto con la matriz de comentarios donde los diversos comentarios recibidos se abordan uno por uno.<sup>1</sup>

Recientemente, la promoción del cumplimiento se ha vuelto un principio rector de las fiscalizaciones ambientales y el cumplimiento en Perú. Ahora se encuentra arraigado en los actos jurídicos, y la administración del OEFA comunica con regularidad la necesidad de informar a las entidades reguladas sobre sus obligaciones. Por ejemplo, el Reglamento de Supervisión del OEFA establece claramente entre los principios rectores de la función de las fiscalizaciones que su desempeño promoverá la orientación y la persuasión con respecto al cumplimiento de los requisitos reglamentarios y la corrección de las infracciones (Art. 4.h del Reglamento).

El OEFA ha abordado varias medidas para garantizar la promoción efectiva del cumplimiento. Se están realizando capacitaciones, talleres (p. ej., actividades de capacitación por la Academia de Fiscalización Ambiental en 2018 sobre requisitos regulatorios, estrategias e instrumentos de fiscalización que utiliza el OEFA) y otros eventos dirigidos a, o incluyendo, operadores comerciales. Estos incluyen eventos particulares con la Sociedad Nacional de Industrias<sup>2</sup> y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.<sup>3</sup>

Se ha desarrollado una "matriz de requisitos ambientales" que se ha hecho accesible en línea. Las consultas pueden dirigirse al OEFA a través de un formulario online, llamando a uno de los números de teléfono gratuitos facilitados por el OEFA, o acudiendo personalmente a una oficina del OEFA. Durante el año civil 2018, el OEFA (tanto la sede del OEFA en Lima como las delegaciones provinciales del OEFA) atendieron un número importante de consultas, como se muestra en el cuadro 11.1.

**Tabla 11.1. Número de consultas manejadas por el OEFA en 2018**

	En línea	Telefónicas	Presenciales
Lima	1 882	4 250	2 140
Provincia	294	1 547	13 951

Fuente: OEFA (n.d.<sup>[3]</sup>), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, <https://www.gob.pe/minam/oeфа> (acceso el 14 de octubre de 2019).

También como se mencionó en el Capítulo 5 sobre Regulación responsiva, la Metodología para el cálculo de las multas desarrollada por el OEFA establece que un operador que voluntariamente remedia un incumplimiento encontrado antes del proceso de cumplimiento no debe ser sancionado. Por otro lado, la reincidencia o la intencionalidad son un fundamento para incrementar la cantidad de la multa administrativa.

La legislación relevante (Art. 257 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General) tiene una disposición que corresponde a algunos aspectos de "asesoría garantizada"; es decir, un error inducido por la administración, o por una disposición administrativa confusa o ilegal, es un caso donde el operador económico no será eximido de la responsabilidad por la violación. Se ha notificado que esto aplica también con respecto a las respuestas a las consultas.

Las medidas mencionadas anteriormente son un fundamento importante, pero una variedad de herramientas y actividades adicionales y complementarias deben desarrollarse y utilizarse en el futuro; p. ej., conjuntos de herramientas, guías y manuales para operadores comerciales, listas de verificación basadas en riesgos estandarizadas, entre otras. Por ejemplo, las listas de verificación son un instrumento valioso desde diferentes perspectivas: ayudan a informar a los operadores comerciales sobre los requisitos que deben cumplir y permiten una mayor transparencia, una mayor homogeneidad durante las fiscalizaciones y una mejor concentración en los elementos que son cruciales desde una perspectiva basada en el riesgo. Las listas de verificación basadas en riesgo estandarizadas serían en especial útiles para las EFA, donde el cambio de paradigma hacia un enfoque basado en riesgos y promoción de cumplimiento se encuentra en muchos casos todavía en etapas tempranas. A su vez, esto debe mejorar la confianza hacia las autoridades de fiscalización y cumplimiento.

Sin embargo, en la práctica se ha observado que hay un cambio de paradigma que aún no se ha completado en su totalidad (en especial en las EFA locales, pero también en algún grado en el propio OEFA) y que se relaciona con la razón por la que debe promoverse el cumplimiento, no solo para hacer lo que dicen las reglas, sino para proteger el medio ambiente y el bienestar público. Esto se explica en cierta medida por el formalismo del sistema regulatorio en Perú, pero también debe ser considerado por la dirección del OEFA para garantizar una transformación real en la práctica. Esto repercute en la forma en que se comunica la información al tiempo que se promueve el cumplimiento: cuáles son los requisitos reglamentarios más importantes que hay que cumplir, cómo hacerlo y por qué. Como ya se ha mencionado, podría considerarse la posibilidad de preparar manuales, directrices, juegos de herramientas (con explicaciones sencillas en un lenguaje claro y sencillo, dibujos y fotografías), pero también, por ejemplo, programas de entrevistas en la radio dirigidos a las MiPYMEs.

## Garantizando el cumplimiento y “un avance más allá”

Las fiscalizaciones orientativas están ahora permitidas por la legislación aplicable. El Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>4</sup> prevé que, dentro del enfoque de promoción de cumplimiento, es posible realizar fiscalizaciones de orientación. Como se explica en el Reglamento de Supervisión del OEFA (véase el artículo 3 del Reglamento), este tipo de fiscalización tiene por objeto promover el cumplimiento de los requisitos ambientales mediante el intercambio de conocimientos sobre los requisitos regulatorios aplicables al tema de fiscalización específico, y no tiene un propósito punitivo. Solo puede llevarse a cabo una vez. Los sujetos de las “fiscalizaciones orientativas” pueden ser entidades reguladas que nunca han sido objeto de una fiscalización, micro y pequeñas empresas, o pueden utilizarse en otras situaciones en las que el OEFA considere oportuno mejorar la gestión de los riesgos ambientales. La actividad consiste en informar al operador sobre los requisitos que debe cumplir y en realizar las comprobaciones pertinentes. No se pueden imponer sanciones, a menos que se descubran “daños o riesgos significativos” o que “se ponga en peligro la eficacia de la aplicación de la normativa ambiental”.

Aunque la introducción de “fiscalizaciones orientativas” es una valiosa idea, solo recientemente permitida por la legislación vigente, su uso podría mejorarse para garantizar que se cumpla su objetivo. Aunque las condiciones, el procedimiento y las reglas de dichas fiscalizaciones son aparentemente claras dentro del OEFA, desde una perspectiva externa deben aclararse varios elementos. En particular, las excepciones para imponer sanciones podrían explicarse más, ya que parecen demasiado amplias y vagas (y por consiguiente desalienta a los negocios de solicitar dichas visitas de asesoría). Adicionalmente, no existe una planeación conocida de dichas fiscalizaciones; las condiciones, los procesos, entre otros necesitan detallarse más – en particular el Art. 13 del Reglamento de Supervisión del OEFA que establece que las fiscalizaciones orientativas pueden realizarse en ciertas circunstancias, pero el lenguaje utilizado no refleja una obligación de realizar dichas fiscalizaciones cuando se cumpla la circunstancia definida. La decisión del OEFA de realizar estas fiscalizaciones en las micro y pequeñas empresas es comprensible, ya que es más probable que estos operadores desconozcan los requisitos reglamentarios aplicables y la mejor estrategia de cumplimiento para gestionar sus riesgos, especialmente cuando todavía no se han sometido a ninguna fiscalización. El OEFA podría desear considerar que negocios más grandes también pueden necesitar esta clase de asesoría. Estos negocios podrían incluirse en dicho esquema, sobre una base de recuperación de costos.

Además de la introducción de las fiscalizaciones de asesoramiento, el OEFA ha adoptado otras medidas destinadas a apoyar y orientar el cumplimiento. Por ejemplo, a través de la Resolución del Consejo Directivo No 030-2018-OEFA/CD<sup>5</sup> se decidió que la imposición de sanciones a los operadores de negocios de las instalaciones de desechos sólidos se realizó solo después de la ejecución de una fiscalización orientativa, basándose en los riesgos, la proporcionalidad y la mejora gradual.

Se han introducido algunas otras medidas (“incentivos”) con el propósito de fomentar el cumplimiento. Primero, como se mencionó en el Capítulo 5 sobre Regulación responsiva, cuando un operador remedia voluntariamente un incumplimiento antes de que inicie el proceso de promoción de cumplimiento, no se aplica ninguna sanción. Esto es una novedad, ya que en este caso el operador queda excluido de la responsabilidad administrativa, en lugar de que dicha reparación sea un simple factor atenuante. Segundo, la cantidad de la multa impuesta puede reducirse a) solo si el operador del negocio establece una declaración clara en la que reconoce su responsabilidad, o b) paga la multa en 15 días.<sup>6</sup>

El “descuento” por el pago rápido de la multa tiende a disminuir las apelaciones, pero puede reducir la percepción general de que el sistema es justo (los operadores se ven obligados a pagar independientemente de si están de acuerdo, ya que los retrasos significan mayores penalizaciones). El OEFA también puede considerar otros incentivos para promover las buenas prácticas, por ejemplo, celebrando o recompensando a los operadores que cumplen con las reglas mediante la implementación de herramientas como calificaciones anunciadas públicamente del nivel de cumplimiento (y el control de riesgos). La incorporación de los negocios que cumplen con las reglas en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales, actualmente en uso, es una iniciativa interesante – aunque el OEFA todavía requiere aclarar más la forma en la que hace uso de él. Incluso se podrían aplicar incentivos a las EFA con buenas prácticas en términos de promoción de cumplimiento, pero también de prevención y manejo de riesgos, entre otras. Un ejemplo de buenas prácticas de esto último es la introducción de la “Declaración en el primer año de negocio”, en Lituania, con los nueve inspectorados más grandes con el apoyo del gobierno (véase el Recuadro 11.1). El gobierno anunció la adopción de la Declaración en la presencia de la fiscalización signataria, los organismos de cumplimiento y los medios.

### Recuadro 11.1. Declaración en el primer año de negocio (Lituania)

La “Declaración en el primer año de negocio”, introducida en 2011, es una innovación que fue parte de las fiscalizaciones en Lituania. Los nueve organismos de implementación regulatoria más grandes firmaron una declaración conjunta por medio de la cual se comprometían a utilizar sanciones solo como medida de último recurso al realizar fiscalizaciones en los negocios que habían iniciado operaciones con menos de un año antes de la fecha de la visita de fiscalización. El propósito de la declaración fue permitir el suficiente tiempo para que los nuevos negocios se familiarizaran con las regulaciones relevantes y cómo cumplir con ellas. Aunque no se requirió por ley que los organismos de impartición regulatoria firmaran la declaración, los principales la contemplaron como una herramienta apropiada para garantizar el equilibrio necesario para proteger los intereses públicos y adoptar un enfoque colaborativo respecto a sus relaciones con los negocios y una forma de promover el cumplimiento. La declaración también recibió un fuerte apoyo del Primer Ministro. Los datos de la Fiscalización Nacional de Trabajo muestran que el 78.26% de las compañías recibieron asesoría de los inspectores durante el primer año de su operación. En 2014, 50 agencias de impartición regulatoria de 60 habían firmado voluntariamente la declaración.

**DECLARACIÓN**  
**sobre el primer año de negocio**  
14 de septiembre de 2011  
Vilna

*Nosotros, las instituciones de supervisión comercial firmantes, (en lo sucesivo denominadas las instituciones supervisoras) representadas por los directores de la institución supervisora, en busca de incrementar la competitividad del Estado, mejorar el ambiente comercial y las funciones de supervisión de los negocios, fomentar la creación y retención de trabajos y disminuir la carga administrativa sobre los negocios y los residentes.*

*Habiendo determinado que los negocios que comenzaron operaciones necesitan asistencia metodológica y consultoría y que las instituciones supervisoras son competentes para proporcionar dicha asistencia, en busca de ayudar a los nuevos negocios a operar exitosamente en un ambiente competitivo, destacando que la tarea supervisora más importante es garantizar el apego a los actos jurídicos y que las multas y otras sanciones son solo los medios hacia tal fin, en vez de ser ese el fin, reconociendo que las multas no son los medios más apropiados por aplicarse a los nuevos negocios, en especial a los pequeños, nos obligamos a:*

- *Abstenernos de aplicar medidas punitivas (multas, restricciones de actividades, etc.) durante el primer año de un negocio (no menos de 12 meses desde el momento en el que el negocio - la persona natural, la entidad legal u otra organización o una subsidiaria de una entidad legal u otra organización asumiendo la actividad económica regulada legalmente dentro del territorio de la República de Lituania – o su actividad bajo supervisión de una institución supervisora) y, al identificar una violación, determinar primero una fecha límite apropiada para corregir la violación, una fecha límite que puede extenderse en caso de circunstancias objetivas;*
- *Asignar recursos, consultoría y proporcionar asistencia metodológica a los negocios durante su primer año de operaciones (por ejemplo, contactando a nuevos negocios y ofreciendo servicios de consultoría, preparando seminarios de consultoría, respondiendo las consultas y las solicitudes de los negocios, entre otros).*

*Reconociendo que los actos jurídicos otorgan a las instituciones supervisoras el derecho a aplicar medidas punitivas sin restringir su discreción en su aplicación a través de esta declaración, nos obligamos conjuntamente a aplicar medidas punitivas a los negocios durante su primer año de operaciones solo en casos excepcionales, como último recurso, después de evaluar primero si la adherencia a los actos jurídicos no puede garantizarse por otro medio (por ejemplo, emitiendo una orden o por medio de consultoría) y solo cuando son necesarias e inevitables para buscar prevenir daños a la sociedad, los intereses de otras personas, el medio ambiente cuando dicho daño o peligro es de gran importancia.*

Fuente: Banco Mundial (n.d.<sup>[4]</sup>), *The Future of Business Regulation: Case study: Making better use of information* (en edición).

Decidir apropiadamente qué “incentivos”, u otras medidas o herramientas de promoción de cumplimiento, sería lo más adecuado y efectivo y cómo articularlas y utilizarlas. El OEFA se beneficiaría de seguir los mejores ejemplos internacionales y desarrollar una visión para, o una estrategia sobre, promoción de cumplimiento. Esto podría, entre otros elementos, basarse en a) un análisis periódico de las barreras para el cumplimiento, b) investigación sobre opciones/canales alternativos para promover el cumplimiento, así como c) participación activa con el sector privado y otros actores interesados.

El OEFA también está haciendo su esfuerzo para organizar o unir grupos y eventos establecidos para reflexionar sobre las posibles mejoras relacionadas a su regulación y actividades. Un ejemplo de esto es el Grupo de Trabajo de Evaluación *ex post*.<sup>7</sup> Otro ejemplo es la participación en el “Taller sobre fortalecimiento de gestión ambiental”, celebrado en noviembre de 2018. El OEFA debe aprovechar estas oportunidades – incluyendo las reuniones de trabajo del grupo de trabajo de Economía Conductual<sup>8</sup> – para analizar las barreras para el cumplimiento, los posibles canales de comunicación y la participación temprana con los actores interesados, entre otros. Véase el Recuadro 11.2 para obtener un ejemplo del Reino Unido para promover el cumplimiento utilizando conocimiento conductual.

## Evaluación

La promoción del cumplimiento es un nuevo principio en Perú. El OEFA ha hecho esfuerzos sustanciales para desarrollar herramientas y medidas para promover el cumplimiento. Sin embargo, es necesario realizar un trabajo adicional para garantizar el cambio cultural real de un enfoque formalista para el cumplimiento a un enfoque orientado en resultados; es decir, un cumplimiento verificado y promovido para proteger efectivamente al medio ambiente y no por el beneficio de realizar verificaciones. Esto es en especial cierto para las EFA más que para el OEFA.

La legislación relevante prevé que un error inducido por la administración (p. ej., proporcionar una orientación errónea) no puede estar sujeto a responsabilidad. Esto se aplica también a las consultas presentadas al OEFA.

Además de las medidas positivas adoptadas por la gerencia del OEFA para promover eficazmente el cumplimiento, se pueden y deben desarrollar más herramientas – como conjuntos de herramientas, guías y manuales para operadores de negocios y listas de verificación basadas en el riesgo (que se utilizarán p. ej., para objetos de fiscalización de menor riesgo y/u otras EFA). Para decidir qué medidas de promoción de cumplimiento, qué herramientas serían las más adecuadas y efectivas, el OEFA se beneficiaría de la elaboración de una estrategia sobre promoción del cumplimiento.

## Recomendaciones

- A pesar de que la OEFA utiliza planes de fiscalización para cada una de las fiscalizaciones realizadas, y de que se ha desarrollado una herramienta destinada a permitir el registro de datos e información de manera que se puedan seguir analizando y utilizando, las listas de verificación normalizadas basadas en el riesgo serían una herramienta valiosa que se debería considerar. Las listas de verificación normalizadas (y publicadas) basadas en los riesgos informan a los operadores de los negocios sobre los requisitos que deben cumplir, permiten una mayor transparencia, mejoran la homogeneidad durante las fiscalizaciones y garantizan que los inspectores se centren en los elementos que son cruciales desde una perspectiva basada en los riesgos. También permiten determinar la clasificación de riesgos actualizada del establecimiento directamente a partir de los resultados de la lista de verificación. Las listas de verificación basadas en riesgos estandarizadas serían especialmente útiles para otras EFA, donde el cambio de paradigma hacia un enfoque basado en riesgos y la promoción de cumplimiento sigue estando, en muchos casos, en etapa temprana. Esto a su vez debe mejorar la confianza hacia las autoridades de fiscalización y cumplimiento. Un primer paso para construir estas listas incluiría compartir las obligaciones ambientales de los sujetos bajo el esquema de fiscalizaciones del SENACE con el OEFA.
- El OEFA debe utilizar la evaluación *ex post* y el grupo de trabajo sobre economía conductual (y otros recursos si/según sea necesario) para analizar periódicamente las razones del incumplimiento, así como información alternativa y complementaria y canales de participación con los actores interesados.
- El OEFA debería considerar la introducción de herramientas adicionales, como juegos de herramientas, guías/manuales para los operadores comerciales, folletos ilustrados sencillos para las MiPyMEs, que podrían ser utilizados por el OEFA para ayudar a informar a los operadores comerciales sobre a) cuáles son los principales requisitos reglamentarios que deben cumplir, b) por qué es importante y c) cómo pueden cumplirlos.

- Teniendo en cuenta que las “fiscalizaciones orientativas” son una herramienta relativamente nueva, el OEFA debe evaluar su efectividad después de un periodo razonable de implementación. En la evaluación se debería considerar la posibilidad de aclarar el procedimiento pertinente, planificando, entre otras cosas, dichas fiscalizaciones.
- El OEFA tal vez desee considerar algunos incentivos adicionales para promover las buenas prácticas, por ejemplo, recompensar a los operadores que cumplan con las reglas mediante la aplicación de una calificación del nivel de cumplimiento (y de gestión de riesgos) que se anuncie públicamente. Véase en el recuadro 11.2 un ejemplo del Reino Unido. La incorporación de los negocios que cumplen con las reglas en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales que se utiliza actualmente es un buen ejemplo de los “incentivos” que pueden utilizarse, siempre que se difunda adecuadamente la información al respecto y se anuncie el Registro. Podrían aplicarse incentivos a los negocios que cumplen con las buenas prácticas en lo que respecta a la promoción del cumplimiento, pero también a la prevención y gestión de riesgos.

### **Recuadro 11.2. Enfoque regulatorio para la construcción del Ejecutivo de Salud y Seguridad: un ejemplo de uso de conocimiento conductual**

#### **Aplicación en la industria de la construcción y características de esta**

Tradicionalmente, la construcción es uno de los sectores de más alto riesgo. Dada su naturaleza, presenta varios desafíos y peligros por encima de una cadena de suministro fragmentada que incluye a varios contratistas y subcontratistas. Un desempeño deficiente en seguridad e higiene ocupacional significó que la industria tuviera una tendencia a tener una de las tasas más altas de accidentes ocupacionales fatales, y la atención inadecuada a los riesgos crea efectos sobre la salud a mayor largo plazo.

#### **Elementos clave del enfoque regulatorio del HSE**

Como una forma de involucrar a diferentes actores interesados del sector de la construcción, el HSE organizó una “Reunión cumbre” en la que se desafió a la industria a “Convertir las preocupaciones en acciones”. Antes del evento y en sociedad con el HSE, varios grupos de actores interesados elaboraron planes de acción diseñados para producir una serie de cambios. El enfoque se diseñó para alentar a la industria a mostrar la titularidad de los riesgos que crea y a trabajar mejor en las sociedades a través de la cadena de suministro para gestionarlos. Exigía a la industria que pasara de un enfoque reactivo centrado en lo que ocurría en las obras de construcción a un enfoque más estratégico y proactivo, que abarcara los aspectos anteriores. Esto creó la oportunidad y la necesidad de que el HSE revisara su enfoque regulatorio para la construcción.

El HSE creó una nueva División de Construcción (CD) para desarrollar el enfoque mencionado anteriormente y garantizar su implementación eficiente y consistente. En 2001, el HSE desarrolló gradualmente una estrategia de intervención enfocada en la prevención, la orientación, en intervenciones específicas para pequeñas compañías, un enfoque en la cadena de suministro y mayor consistencia en el cumplimiento.

Los objetivos clave del enfoque revisado incluyeron:

- Asegurar la titularidad de la industria de los retos de OSH y un compromiso para crear acciones y un compromiso con los trabajadores;
- Participar con intermediarios clave, actores interesados y otros reguladores para permitir el cambio cultural hacia una gestión de riesgos;
- Mejorar y aclarar el marco regulatorio;

- Desarrollar una estrategia de comunicación, una guía y estándares claros para la industria de la construcción y las PyMEs en particular;
- Dirigirse a puntos críticos de la cadena de suministro.

Un elemento central para lograr estos objetivos fue basarse en el modelo de Red de Influencia (IN).

### El modelo de Red de Influencia (IN)

El modelo IN fue crucial para dar forma y priorizar las intervenciones del HSE. El HSE se enfocó primero en las compañías más grandes y sus cadenas de suministro y posteriormente participó con negocios pequeños y sitios más difíciles de contactar. Se hizo hincapié en el fomento de la gestión proactiva de los riesgos por los propios creadores de los mismos, en lugar de que el HSE utilizara la mayor parte de sus recursos realizando fiscalizaciones para indicar a la industria lo que debía vigilar.

Este modelo incorporó 39 factores humanos, hardware y externos a través de 4 niveles de influencia:

- Ambiental: influencias políticas, regulatorias, de mercado, sociales que afectan decisiones estratégicas.
- Política: cultura interna, estrategias de contratación o gestión de la compañía y estructura.
- Organizacional: capacitación, planeación, procedimientos, supervisión que influyen en el nivel “directo” y reflejan la cultura, la forma de trabajo y el comportamiento en las organizaciones.
- Directa: competencia, percepción de riesgo, operabilidad de equipos y mantenimiento o condiciones operativas que influyen directamente en la probabilidad de resultados adversos.

A cada factor se le dio una calificación de desempeño. Después, a los factores se les asignó un peso para evaluar cuán influyente fue cada uno en el desempeño general en la siguiente capa. A un factor con una calificación deficiente y una influencia significativa se le dio una mayor prioridad en la Estrategia de Intervención que a los factores con la misma calificación, pero con menos influencia.

Estos datos sirvieron como base para calcular un índice de riesgos general e identificar los factores con más influencia. Además, el análisis permitió al HSE rastrear las variaciones en las calificaciones y el índice y determinar las “vías de influencia crítica” y, por consiguiente, comprender las variaciones en los factores y por qué y dónde las intervenciones resultaron efectivas (o no).

El uso temprano de la IN condujo a una estrategia de intervención que enfatiza:

- Las participaciones tempranas con clientes, diseñadores y contratistas en proyectos grandes;
- Las intervenciones en la cadena de suministro (p. ej., definiendo los problemas y las soluciones con la industria, aclarando las expectativas de cumplimiento y aplicándolas de manera consistente por parte de los inspectores);
- El contacto sostenido con los jugadores clave con amplia (nacional/múltiples sitios) influencia (p. ej., dirección del contratista / CEO, clientes repetidos como negociantes internos);
- El rastreo de los hallazgos durante las observaciones del sitio para manejar las dificultades estratégicamente en su fuente – p. ej., con proveedores, diseñadores o clientes, o en el nivel del consejo con contratistas para asegurar una participación real en la mejora;
- La cooperación con los organismos de comercio o grupos de proveedores similares para alcanzar un entendimiento compartido de los requisitos de seguridad (fomentando la innovación y el desarrollo de estándares por la industria) y volviendo el entorno competitivo más uniforme;
- Implementando un rango de iniciativas dirigidas a las PyME
  - Orientación accesible (p. ej., Guía *Absolutely Essentials*, Folletos *Busy Builder*)

- La iniciativa nacional “*Working Well Together*” [trabajando bien juntos] que implementa los “Días de seguridad y concienciación” para participar localmente e incrementar la concienciación y competencia
- Actividad de fiscalización intensiva o campañas publicitarias intensivas.

El HSE cambió algunos de los recursos de las fiscalizaciones de sitio a la participación temprana en la cadena de suministro (con clientes, diseñadores y contratistas) y un desarrollo en conjunto de guías y códigos de la industria. Esto condujo a una reducción en el número de fiscalizaciones del sitio, pero no en los recursos generales. El modelo ofreció flexibilidad y por consiguiente sustentabilidad.

Fuente: Blanc, Myers and Ottimofiore (n.d.<sup>[5]</sup>), *Using behavioural approaches in regulatory delivery: the experience of Britain’s Health and Safety executive in a comparative perspective* (en edición).

## Referencias

- Blanc, F., K. Myers and G. Ottimofiore (n.d.), *Using behavioural approaches in regulatory delivery: the experience of Britain’s Health and Safety executive in a comparative perspective (forthcoming)*. [5]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>. [2]
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>. [1]
- OEFA (n.d.), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, <https://www.gob.pe/minam/oefa> (accessed on 14 October 2019). [3]
- World Bank (n.d.), *The Future of Business Regulation: Case study: Making better use of information (forthcoming)*.. [4]

## Notas

<sup>1</sup> Véase un ejemplo de la matriz de comentarios disponible en: <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2018/02/res-006-2018-oefa-cd-matriz.pdf>.

<sup>2</sup> Véase por ejemplo <https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/oefa-realizo-conferencia-sobre-su-funcion-de-supervision-a-las-empresas-de-la-industria-quimica>; <https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/oefa-participa-en-conversatorio-organizado-por-la-sociedad-nacional-de-industrias>; <https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/oefa-participa-en-conversatorio-organizado-por-la-sociedad-nacional-de-industrias-2>.

<sup>3</sup> Véase por ejemplo <https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/presidenta-del-consejo-directivo-participo-en-conversatorio-de-la-sociedad-nacional-de-mineria-petroleo-y-energia>.

<sup>4</sup> Véase el Capítulo II del Título IV de la Ley, y en particular Art. 228-G.2.

<sup>5</sup> Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/disponen-publicacion-del-proyecto-de-resolucion-de-consejo-d-resolucion-n-030-2018-oefacd-1723870-1/>.

<sup>6</sup> El reconocimiento de la responsabilidad como incentivo para fomentar el cumplimiento se basa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General Art. 257.

<sup>7</sup> Véase en particular el Preámbulo en la Sección 2 de este Estudio.

<sup>8</sup> Véase el Capítulo 2 de este Estudio.

# 12 Profesionalismo

---

Este capítulo describe la relevancia de promover el profesionalismo y la generación de capacidades de los inspectores para el proceso de cumplimiento regulatorio y el logro de los resultados esperados. El capítulo describe el principio de profesionalismo y las prácticas relevantes para capacitar a los inspectores. Presenta las acciones del OEFA para profesionalizar su equipo de fiscalizaciones y proporciona recomendaciones.

---

*Los inspectores deben de ser capacitados y dirigidos para garantizar el profesionalismo, integridad, consistencia y transparencia. (OECD, 2014<sup>[1]</sup>), (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).*

La profesión de “inspector” necesita definirse como tal y las competencias requeridas deben incluir una combinación de habilidades técnicas (específicas del campo) y habilidades “centrales” relacionadas con el manejo de riesgos, la promoción del cumplimiento, entre otras. Esto requiere una capacitación sustancial en ambos aspectos, así como en las guías oficiales para ayudar a los inspectores a garantizar la consistencia y la equidad. Solo los inspectores profesionales, con un completo entendimiento de su misión y de las herramientas disponibles para llevarla a cabo (y de sus limitaciones) pueden ejercer adecuadamente su discreción. Dicho marco para la profesión de los inspectores debería declararse oficialmente y constituir la base de las prácticas de contratación, las descripciones de los puestos de trabajo, la capacitación, las evaluaciones profesionales y la evaluación de la actuación profesional del personal.

Es fundamental garantizar que los inspectores reciban la capacitación técnica adecuada (y actualizaciones regulares) y capacitación sobre sus funciones y la mejor forma de ejercerlas (y actualizaciones sobre nuevos hallazgos y métodos durante su carrera).

La competencia de los miembros del personal y la capacidad general de las organizaciones en las que trabajan deben ser evaluadas regularmente y los esfuerzos deben centrarse en mejorarlas continuamente. Dicha evaluación debe utilizarse para identificar las brechas y las necesidades, así como para lograr mejoras.

## Profesionalismo de los inspectores

Aunque el Reglamento de Supervisión del OEFA simplemente define al inspector como la ‘Persona natural o jurídica que ejerce la función de supervisión de conformidad con lo establecido en la normativa vigente’ (Art. 5.m del Reglamento), también proporciona un principio más exhaustivo de profesionalismo. Dicho principio incluye una combinación de habilidades y competencias técnicas relacionadas al manejo de riesgos y la promoción del cumplimiento para asegurar la consistencia y la imparcialidad durante la realización de fiscalizaciones (Art. 4.f).

Como ya se ha mencionado en otros capítulos del presente Estudio, el OEFA ha elaborado varias guías, manuales y otras herramientas, p. ej., sobre fiscalizaciones ambientales, metodología para evaluar los incumplimientos, metodología para el cálculo de las multas, así como un Código de conducta para los inspectores – para garantizar la equidad, un comportamiento ético, proporcionalidad y homogeneidad en las fiscalizaciones.

## Capacitación de los inspectores

La subdirección de Generación de Capacidades en Supervisión Ambiental es responsable de la generación de capacidades dentro de la agencia (y más allá de ella). Gestiona en particular la Academia de Fiscalización Ambiental, la biblioteca del OEFA, las “Rutas de conocimiento” y el Plan de Desarrollo de Personas (PDP) (OEFA, 2018<sup>[3]</sup>). Se lleva a cabo el diagnóstico de las necesidades de capacitación. La Academia (OEFA, n.d.<sup>[4]</sup>) organiza cursos para mejorar las competencias, en particular en Derecho, Biología, Economía e Ingeniería ambiental. Para cada curso, existen diferentes dimensiones (estratégicas, técnicas-operativas e interpersonales) y diferentes niveles de capacitación, así como niveles especializados por sector económico. Un Campus virtual proporciona el material de capacitación para actividades de autoaprendizaje.

La subdirección en Generación de Capacidades también es responsable de diseñar una Ruta de conocimiento para cada profesión, donde se propone una capacitación adicional y oportunidades generadoras de capacidades a los funcionarios del OEFA. La Academia ofrece una certificación al completar satisfactoriamente la capacitación. El Estudio no fue capaz de evaluar el nivel de desarrollo e implementación de este modelo de “Ruta de conocimiento”.

El OEFA ha desarrollado un PDP (Plan de Desarrollo de Personas) (OEFA, 2018<sup>[3]</sup>). El PDP es un documento estratégico sobre la gestión generadora de capacidades basada en la visión del sector ambiental, la misión institucional del OEFA y uno de los objetivos establecidos en el Plan Estratégico Institucional (“Modernizar”) la gestión institucional del OEFA.

El PDP reconoce que los recursos humanos son los recursos más importantes dentro de una organización, ya que el comportamiento y el desempeño del personal tiene un impacto directo sobre la calidad y la optimización de los servicios proporcionados por la institución.<sup>1</sup> Dependiendo de la posición y la responsabilidad del funcionario, se establece un objetivo de competencia general y tres objetivos específicos (sistemas administrativos, gestión ambiental y habilidades interpersonales, entendidas como competencias de trabajo en equipo). La ventaja de este modelo es que no se consideran solo a los inspectores, sino que se considera a todo el personal del OEFA. Se informa que el presupuesto se asigna de forma correspondiente.

Además, el OEFA utiliza el Modelo de desempeño desarrollado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), que establece una metodología para evaluar los objetivos de los equipos y de los individuos en términos de competencias (Autoridad Nacional del Servicio Civil, n.d.<sup>[5]</sup>). Esta metodología se relaciona con a) la gestión de la capacitación y b) la gestión del desempeño. El Estudio no fue capaz de evaluar a qué grado esta metodología fue adecuada para los propósitos del OEFA.

De acuerdo con las reglas vigentes,<sup>2</sup> todos los servidores públicos que tienen acceso a esquemas de capacitación que son parte del PDP existente (que es el caso del personal del OEFA) deben tomar las capacitaciones relevantes. Además de esto, el nuevo personal es introducido en el puesto desde el primer día de trabajo.

La información comunicada por el OEFA sugiere que los objetivos del desempeño del personal directivo se basan en los indicadores establecidos en los documentos estratégicos y operacionales del OEFA. En particular, cada objetivo estratégico establecido por el PEI estará bajo la responsabilidad de determinadas direcciones del OEFA, y el rendimiento del personal de dichas direcciones se evaluará en consecuencia, en función de su nivel de responsabilidad dentro de la Dirección.

Los cursos y los talleres para las EFA se basan en las necesidades identificadas por el OEFA, como se muestra a continuación:

- Gobiernos locales: fiscalizaciones ambientales y cumplimiento; gestión de desechos sólidos; ruido ambiental; metodología para el cálculo de multas.
- Gobiernos provinciales: procedimiento administrativo sancionador; formalización y cumplimiento con respecto a los operadores mineros informales; metodología para el cálculo de multas.
- Gobierno nacional (incluyendo OEFA): gestión pública y políticas ambientales; promoción del cumplimiento ambiental; ley administrativa sancionadora.

Los esfuerzos y las actividades para garantizar la profesionalidad no sólo se relacionan estrictamente con el OEFA, sino también con otras EFA, a fin de asegurar que los nuevos principios y métodos de profesionalidad se “filtren” en todo el sistema, incluso en las regiones, y que todos los inspectores reciban una capacitación eficaz (y periódica). No obstante, los títulos de las diferentes formaciones parecen sugerir que el enfoque sigue siendo reactivo más que preventivo y proactivo, y que un alto porcentaje de las actividades de creación de capacidad se relacionan con el cumplimiento, multas y sanciones.<sup>3</sup>

La lista de "competencias básicas para los reguladores" del Reino Unido puede servir de modelo para seguir perfeccionando las capacidades y aptitudes necesarias para los inspectores, véase el Recuadro 12.1.

### **Recuadro 12.1. Competencias esenciales para reguladores, Oficina de Seguridad y Estándares de Productos, Reino Unido**

La regulación local efectiva depende de los profesionales involucrados. Es esencial revisar sus necesidades de desarrollo, ya que la naturaleza de sus funciones y la legislación que aplican cambian con el tiempo. La OPSS piensa que existe un conjunto de competencias esenciales para todos los reguladores, independientemente del nivel y la naturaleza de su trabajo.

#### **Contexto**

- Comprender el papel de la regulación como una herramienta de gobierno
- Capacidad para trabajar dentro de un marco regulatorio más amplio
- Capacidad para trabajar hacia los objetivos regulatorios de su organización
- Capacidad para trabajar con la legislación relevante para su función regulatoria
- Capacidad para trabajar dentro de las políticas y procedimientos regulatorios de su organización
- Comprensión del papel y las responsabilidades de las organizaciones contraparte

#### **Evaluación de riesgos**

- Capacidad para evaluar los riesgos regulatorios
- Capacidad para recolectar, analizar, utilizar y compartir datos para brindar información sobre la evaluación de riesgos
- Capacidad para utilizar la evaluación de riesgos para guiar sus actividades
- Comprensión del manejo de riesgos en un contexto comercial
- El término "comercial" se utiliza a lo largo para denotar una entidad regulada. Algunas entidades reguladas no son negocios, pero podrían ser individuos que actúan en una capacidad privada. Muchas de las competencias centrales aplicarán igualmente en estos casos.

#### **Comprender a aquellos que regula**

- Comprender el ambiente comercial actual y al sector regulado
- Comprender cómo las regulaciones y la forma en la que se promueve su cumplimiento pueden impactar las comunidades comerciales y los comercios individuales regulados
- Comprender los factores que afectan los enfoques comerciales para el cumplimiento
- Capacidad para participar de manera constructiva con el negocio
- Capacidad para personalizar su enfoque hacia los negocios e individuos con los que interactúa

#### **Planear sus actividades**

- Capacidad para actuar dentro de su(s) función(es) y área(s) de responsabilidad
- Capacidad para tomar decisiones de intervención apropiadas, basándose en su entendimiento del contexto en el que opera, de aquellos a quienes regula y del uso del enfoque basado en riesgos, para tener el mayor impacto
- Capacidad para trabajar efectivamente con otras organizaciones

- Capacidad para planear su trabajo, y aquel de su equipo, para implementar sus responsabilidades de manera eficiente

#### **Verificación del cumplimiento**

- Capacidad para preparar apropiadamente verificaciones de cumplimiento
- Capacidad para realizar verificaciones en una manera proporcional
- Capacidad para ser responsivo a las circunstancias halladas
- Capacidad para hacer evaluaciones informadas de cumplimiento y riesgo
- Capacidad para dar seguimiento a las verificaciones de cumplimiento de una manera apropiada

#### **Soporte de cumplimiento**

- Comprender la necesidad de contar con apoyo para el cumplimiento entre aquellos que regula
- Capacidad para promover la importancia de cumplimiento y el papel de su organización en el soporte del cumplimiento
- Capacidad para comunicarse en la forma apropiada para adaptarse a las circunstancias
- Capacidad para proporcionar la información y guía que sean necesarias para aquellos que regula
- Capacidad para proporcionar la asesoría personalizada que sea necesaria para aquellos que regula, según corresponda

#### **Respuesta al incumplimiento**

- Capacidad para seleccionar respuestas proporcionales al incumplimiento y al incumplimiento potencial
- Capacidad para comunicarse efectivamente con los negocios que han presentado fallas en el cumplimiento
- Capacidad para realizar investigaciones minuciosas de incumplimientos y alegaciones de incumplimientos
- Capacidad para preparar e implementar respuestas efectivas al incumplimiento
- Capacidad para proporcionar el apoyo apropiado para aquellos afectados adversamente por el incumplimiento

#### **Evaluación**

- Capacidad para monitorear y notificar sus actividades y desempeño
- Capacidad para evaluar sus actividades con relación a sus objetivos regulatorios y a sus prioridades estratégicas organizacionales
- Comprensión del valor de la retroalimentación de aquellos que regula, y de los beneficiarios de la regulación para brindar información a las futuras actividades.

Fuente: Gobierno del Reino Unido (2016<sup>[61]</sup>), Core competencies for regulators, <https://www.gov.uk/guidance/core-competencies-for-regulators> (acceso el 15 de octubre de 2019).

## **Evaluación**

El OEFA ha puesto al profesionalismo en el centro de sus esfuerzos. Se han elaborado las guías y herramientas para garantizar la equidad, la conducta ética, la proporcionalidad y la homogeneidad en las fiscalizaciones. Se han desarrollado oportunidades de formación y creación de capacidad, especialmente

a través de la Academia de Supervisión Ambiental. Dado que conceptos como la gestión de riesgos, la promoción del cumplimiento y la proporcionalidad son todavía nuevos, se deberían considerar guías adicionales sobre el análisis de riesgos, sobre cómo enmarcar el uso de la discreción y sobre todas las actividades relacionadas con la fiscalización (cuando no se disponga de ellas). Además, estos instrumentos permiten a los inspectores y demás personal evaluar por sí mismos sus competencias en relación con un conjunto bien definido de aptitudes y capacidades, concebido de conformidad con la buena práctica internacional. Estos instrumentos también podrían ser útiles para incorporar nuevos métodos y establecer el cambio de paradigma hacia un enfoque orientado a los resultados de las fiscalizaciones y la supervisión regulatoria.

La capacitación y la generación de capacidades se imparte sistemáticamente y con regularidad al personal nuevo y existente, y existe un claro esfuerzo para establecer los objetivos de dichas actividades basándose en las metas estratégicas de la agencia, como se estipula en el Plan Estratégico relevante. También necesita realizarse un diagnóstico de las necesidades de capacitación sobre los diferentes tipos de EFA y se imparte la capacitación correspondiente. Para garantizar que los esfuerzos del OEFA por fomentar el profesionalismo den realmente los resultados esperados, el énfasis en la formación y la creación de capacidad debe ponerse gradualmente en la prevención y no en la reacción (cálculo de multas, metodología para evaluar el tipo de incumplimiento, entre otros), así como las competencias reconocidas internacionalmente por ser clave en los inspectorados que son modernos, efectivos y orientados en el riesgo.

## Recomendaciones

- Sería deseable que se hicieran más esfuerzos para elaborar más herramientas de orientación, ya que éstas son necesarias no sólo para los inspectores, sino también para otros empleados del OEFA, y las EFA que se ocupan del análisis y la evaluación de riesgos, las evaluaciones ambientales, cumplimiento y planeación. El primero de ellos es especialmente relevante, ya que es importante tener en cuenta las características y el comportamiento de los sujetos regulados al decidir las medidas y sanciones, aparte de las multas, y al definir las fiscalizaciones de asesoramiento.
- El OEFA se beneficiaría de poner un énfasis especial en las siguientes áreas de competencia y habilidades: manejo de riesgos orientado hacia resultados, habilidades interpersonales y comunicativas – en especial hacia operadores de negocios y actores interesados – técnicas de promoción de cumplimiento y técnicas de participación de los actores interesados, entre otras.
  - En un contexto en el que conceptos como la gestión de riesgos, la promoción del cumplimiento y la proporcionalidad son todavía nuevos y se están traduciendo en instrumentos y prácticas, y en el que el formalismo y los procedimientos onerosos impregnan el marco normativo, podría ser interesante y útil considerar la posibilidad de desarrollar algunos de los siguientes aspectos y reflexionar sobre la experiencia internacional al respecto:
  - Regulaciones, o por lo menos guías, sobre todas las actividades relacionadas a la supervisión del OEFA, como fiscalizaciones orientativas, evaluaciones de impacto ambiental, entre otras.
  - Una metodología de evaluación de riesgos, que incluya, de ser posible, a) la forma de llevar a cabo el proceso general de identificación, análisis y evaluación de riesgos, así como b) el proceso de priorización de las actividades y medidas relacionadas con la fiscalización basadas en los riesgos comprobados.
  - Una herramienta que permita a los inspectores y al personal del OEFA y otras EFA autoevaluar sus competencias.
  - Desarrollar guías, cuando aún no se encuentren disponibles, para todas las actividades relacionadas a las fiscalizaciones, así como una metodología de evaluación de riesgos general.

- Si se considera el desarrollo de listas de verificación estandarizadas basadas en riesgo (véase Capítulo 11 sobre Promoción del cumplimiento), se recomienda también la elaboración de guías para prepararlas basándose en la evaluación de riesgos. Esto garantizará que todas las listas de verificación se desarrollen siguiendo el mismo método, alineándose con la experiencia de buenas prácticas internacionales.
- Desarrollar una lista de competencias esenciales por parte de los inspectores. Tales competencias incluirán todas las aptitudes y las capacidades que son cruciales para que un inspector realice su trabajo basándose en los nuevos principios rectores de fiscalizaciones regulatorias ambientales y cumplimiento. El énfasis de las actividades de capacitación se debe poner sobre estas competencias y en la prevención de riesgos más que en el cumplimiento.
- Considerar desarrollar una herramienta para que el personal del OEFA y de las EFA autoevalúe sus competencias contra un conjunto bien establecido de aptitudes y capacidades diseñado en línea con las buenas prácticas internacionales (véase la recomendación previa).
- En general, la formación y la creación de capacidad organizadas y proporcionadas por el OEFA deberían hacer hincapié en las competencias como la gestión de riesgos orientada a los resultados, las aptitudes "blandas" y de comunicación, las técnicas de promoción del cumplimiento, entre otras. Además, el enfoque de la capacitación debería pasar gradualmente de los métodos y técnicas relacionados con la reacción (por ejemplo, el cálculo de las multas y la evaluación de la gravedad de las infracciones) a la prevención.

## Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil (n.d.), *Gestión del Rendimiento (SERVIR)*, [5]  
<https://gdr.servir.gob.pe/> (accessed on 15 October 2019).
- Kingdom, G. (2016), *Core competencies for regulators*, <https://www.gov.uk/guidance/core-competencies-for-regulators> [6]  
 (accessed on 15 October 2019).
- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for [1]  
 Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OEFA (2018), *Plan de Desarrollo de las Personas 2018*, [3]  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/224650/RES-NRO-025-2018-OEFA-SG.pdf>  
 (accessed on 15 October 2019).
- OEFA (n.d.), *Academia de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, <https://www.oefa.gob.pe/academia> [4]  
 (accessed on 15 October 2019).

## Notas

<sup>1</sup> Véase *op. cit.*, l.3.

<sup>2</sup> Véase la Resolución de Presidencia Ejecutiva No 141-2016-SERVIR-PE.

<sup>3</sup> Esto también se muestra en la página web del OEFA sobre las regulaciones vigentes y los borradores de regulaciones – la mayoría de los documentos disponibles se relacionan a sanciones y multas. Véase: <https://www.oefa.gob.pe/normas-y-proyectos-normativos>.

# 13 Poniendo los pies sobre la tierra

---

Este capítulo se enfoca en la verificación de hechos derivada de la intervención institucional. Presenta el principio y las prácticas internacionales para evaluar los resultados, describe la visión del OEFA en el diseño de indicadores de desempeño, y presenta una evaluación y recomendaciones con el fin de ayudar al OEFA a alcanzar el nivel de rendimiento esperado por los actores interesados.

---

*Las instituciones a cargo de las fiscalizaciones y la promoción del cumplimiento y del sistema de promoción del cumplimiento en general, deben de alcanzar los niveles de desempeño que se espera de ellos—en términos de satisfacción de los actores interesados, eficiencia (beneficios/costos) y efectividad general (seguridad, salud, protección ambiental, etc.) (OECD, 2014<sup>[1]</sup>), (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).*

Los indicadores clave de desempeño deben rastrearse con regularidad: la satisfacción y la confianza (entre los sujetos regulados, ciudadanos, consumidores, etc.), la eficiencia (costos con relación al presupuesto, carga para los sujetos regulados) y la efectividad (seguridad, salud, protección ambiental, etc.). Aunque existen desafíos y costos significativos involucrados en la recolección de datos, el rastreo del desempeño es indispensable para el buen funcionamiento del sistema y su mejora.

El nivel de satisfacción y confianza de los actores interesados debería ser estable o mostrar mejora. La satisfacción y la confianza de los sujetos regulados debe equilibrarse con la perspectiva de aquellos que esperan protección de las regulaciones (ciudadanos, consumidores, trabajadores, entre otros) en términos de efectividad. El nivel de satisfacción de los actores interesados no debe ser el único indicador de éxito, debido a que la falta de información entre los actores interesados o sus sesgos pueden influir en la expresión de su satisfacción.

Los resultados en cuanto a la salvaguardia del bienestar social y/o el control de los riesgos deberían ser estables o mejorar (corrigiendo las posibles conmociones externas). Las fiscalizaciones y la aplicación de la ley sólo tienen una influencia indirecta y limitada en los objetivos que tratan de proteger (por ejemplo, la seguridad y la salud), por lo que su desempeño debe evaluarse en función de las tendencias y la corrección de las perturbaciones externas. Asimismo, resulta crucial corregir la calidad de datos y los estudios *ad hoc* cuando los existentes son insuficientes.

La eficiencia en términos de bienestar social equilibrada con los costos para el Estado y la carga para las entidades reguladas debe ser estable o mejorar. Las fiscalizaciones y el cumplimiento generan costos para el Estado y cargas para los sujetos regulados. Estos costos deben rastrearse con regularidad con el fin de equilibrarlos contra el desempeño en términos de efectividad.

## Proliferación de indicadores y puntos de datos

El OEFA cuenta con un conjunto de indicadores – en particular en los Planes Estratégicos Institucionales y Operacionales del OEFA, así como en el PLANEFA del OEFA – dirigidos a evaluar la eficiencia y la efectividad de la agencia, así como la satisfacción de los actores interesados. Los indicadores son bastante numerosos, lo que puede llevar a una percepción errónea, ya que existen muchos indicadores en diferentes documentos, algunos de los cuales se superponen (p. ej., PEI para 2017-2019 y 2019-2022).

Los resultados que se incluyen actualmente en las Memorias Institucionales del OEFA reflejan los resultados, p. ej., número de quejas, tipos de violaciones, número de multas, número de medidas administrativas impuestas, incumplimientos remediados. La publicación del número de sanciones y otras medidas impuestas contribuye a la transparencia y a la rendición de cuentas, pero no refleja el enfoque de la agencia en términos de bienestar público, y el OEFA ha afirmado que este no es su propósito. Una situación similar aplica para la mayoría de los resultados del 2018 que contiene el Informe de Evaluación del PEI 2017-2019 – en particular, el porcentaje de las entidades comerciales inspeccionadas, el porcentaje de violaciones confirmado en la segunda instancia – así como otros indicadores, por ejemplo, aquellos establecidos en el POI para 2018 y en el PEI para 2019-2022.

De manera similar, el Boletín del OEFA (OEFA en Cifras) proporciona las estadísticas y los datos sobre las actividades de la agencia en una base trimestral, pero en la actualidad sobre todo en términos de productos (no de indicadores de resultados). Además, los resultados de la medición no siempre son fáciles de encontrar y con frecuencia resulta poco claro a qué indicador se relacionan los datos que se ponen disponibles para el público (por ejemplo en el OEFA en Cifras).

Lo anterior se debe principalmente a que la mayoría de los indicadores son de introducción reciente (p. ej., aquellos establecidos en el PLANEFA del OEFA para el año civil 2019) y aún no se han medido. Además, por el momento, los informes estadísticos trimestrales del OEFA no establecen una diferencia entre diferentes tipos de “resultados”. Los informes anuales y trimestrales del OEFA no solo establecen un informe sobre los indicadores (como la tasa de cumplimiento), sino que también brindan información necesaria, p. ej., para propósitos de rendición de cuentas (sobre las actividades de la agencia, como el número de comentarios recibidos durante los procesos de consulta).

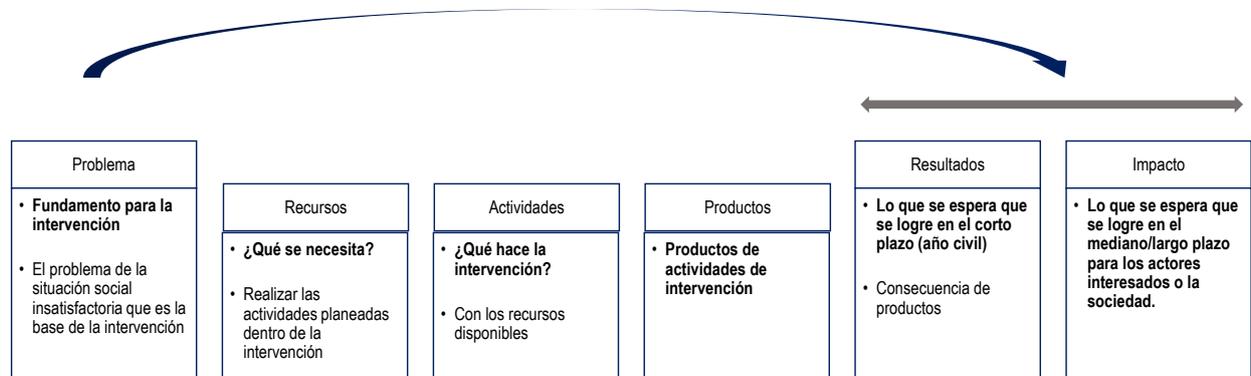
A pesar de que es notorio el esfuerzo realizado por el OEFA para garantizar la transparencia relativa a sus actividades, acciones, entre otras, la proliferación de números, gráficas, e información diversa crea un poco de confusión al realizar una búsqueda de datos importantes relacionados al desempeño del OEFA. El OEFA ha notificado haber reconocido la necesidad de realizar una “limpieza” o de categorizar mejor la información proporcionada en los informes trimestrales y anuales. Los resultados de las mediciones que reflejan los resultados de la agencia deben comenzar a estar disponibles al final de este año civil. Además, en el proceso para la definición de los indicadores, el OEFA podría clarificar dónde y cuándo las mediciones relevantes pueden encontrarse para cada conjunto de indicadores.

### Indicadores de desempeño recién introducidos

Se han establecido varios indicadores para medir el desempeño del OEFA en términos de salvaguardar el bienestar social y/o controlar riesgos.

Los PLANEFA preparados para todas las EFA para los años fiscales/civiles 2019 y 2020, se dirigen a introducir indicadores desarrollados basándose en una teoría de cambio, como se muestra en la Figura 13.1, Figura 13.2 y la Figura 13.3. Se han impartido y se han estado impartiendo talleres sobre la preparación de estos indicadores.

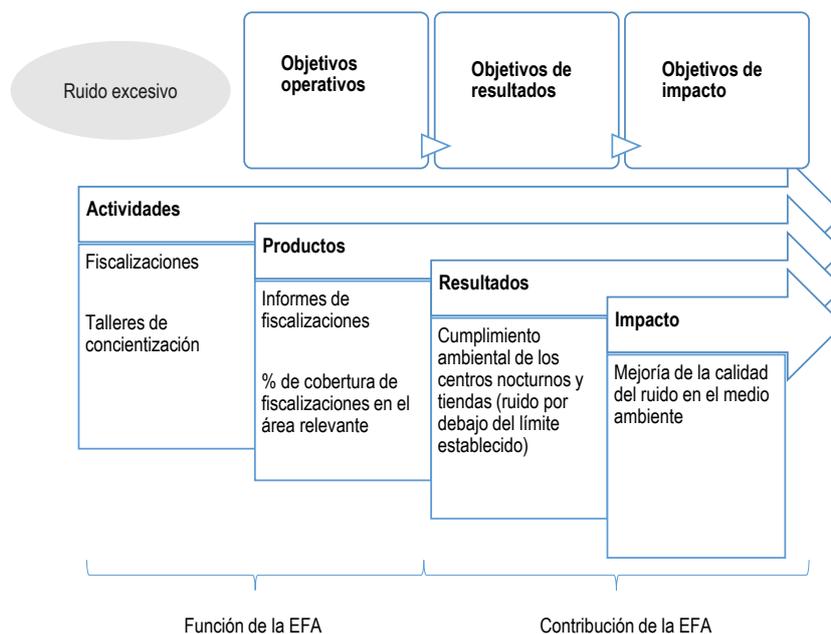
**Figura 13.1. Teoría del cambio utilizada para el diseño de los indicadores del PLANEFA**



Fuente: OEFA (n.d.<sup>[3]</sup>), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, <https://www.gob.pe/minam/oeфа> (acceso el 14 de octubre de 2019).

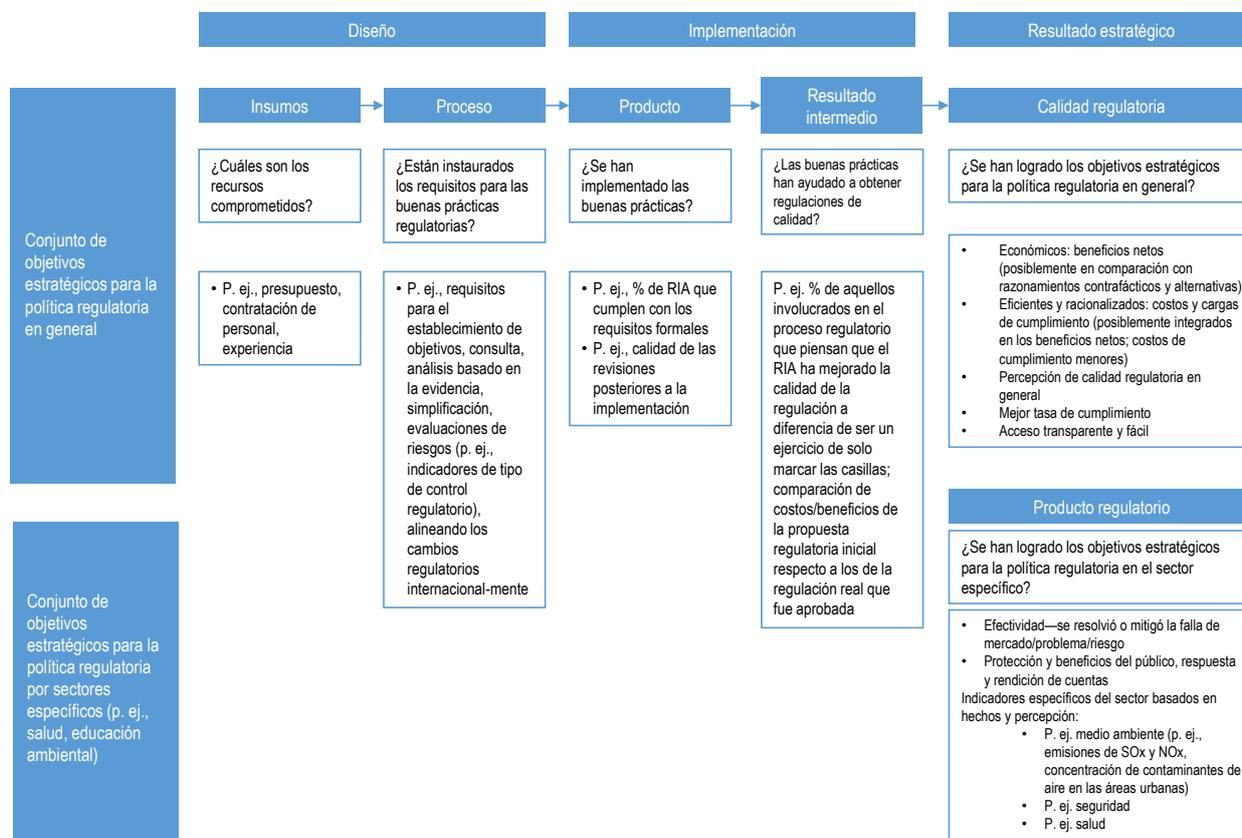
El OEFA ha desarrollado la metodología para diseñar indicadores en los PLANEFA basándose en una serie de fuentes,<sup>1</sup> incluyendo el *Framework for Regulatory Policy Evaluation* [marco para la evaluación de políticas regulatorias] de la OCDE (2014), como se muestra en la Figura 13.3. Las Guías PLANEFA establecen que las EFA deben contar con indicadores que permitan medir la efectividad del desempeño de las fiscalizaciones ambientales y el cumplimiento, como la reducción de riesgos y prevención de daños con respecto al problema ambiental que se ha identificado, con el fin de incrementar bienestar social.<sup>2</sup>

Figura 13.2. Ejemplo práctico sobre ruido



Fuente: OEFA (n.d.<sup>[3]</sup>), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, <https://www.gob.pe/minam/oea> (acceso el 14 de octubre de 2019).

Figura 13.3. El marco para la evaluación de la política regulatoria



Fuente: OECD (2014<sup>[4]</sup>), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.

El PLANEFA actual del OEFA tiene indicadores de impacto. Ejemplos de estos son: la disminución de la concentración de contaminantes (%), la mejoría en la percepción de la población en el área de influencia del OEFA, número de hectáreas con el logro del cumplimiento, número de personas directamente beneficiadas de la intervención del OEFA, entre otros (véase el Capítulo 2 sobre Cumplimiento basado en la evidencia y el PLANEFA del OEFA para 2019, p. 36). También se incluyen indicadores en términos de “resultados” (o efectos), a menudo en términos de cumplimiento logrado. Posteriormente se establecen indicadores específicos para cada sector de responsabilidad del OEFA, basados en el mismo método.

Podemos ver en el *Plan Estratégico Institucional* del OEFA un esfuerzo real para establecer indicadores basándose en los cuatro objetivos estratégicos establecidos para el período de 2019-2022. Como se menciona en el Capítulo 6 sobre Visión a largo plazo, dichos objetivos son 1) fortalecer el desempeño del OEFA; 2) incrementar el cumplimiento con los requisitos regulatorios entre los sujetos regulados; 3) “modernizar” la gestión institucional del OEFA; y 4) reducir la vulnerabilidad del OEFA con respecto al riesgo de desastre.

El indicador establecido para el objetivo estratégico (2) es el porcentaje promedio de cumplimiento con los requisitos regulatorios comprobado en los operadores inspeccionados. Posteriormente, cada indicador se combina con varias acciones estratégicas institucionales para respaldar el resultado esperado. Para continuar con este ejemplo, las acciones estratégicas institucionales relevantes son las siguientes:

- (1) Porcentaje de evaluaciones ambientales preventivas y responsivas<sup>3</sup> que sirvan como insumos técnicos para las acciones de cumplimiento ambiental
- (2) Porcentaje de medidas administrativas impuestas en la etapa de fiscalizaciones cumplidas por los sujetos regulados
- (3) Porcentaje de recomendaciones en los informes de las fiscalizaciones confirmadas por la dirección del OEFA a cargo del cumplimiento y la imposición de incentivos
- (4.1) Porcentaje de decisiones que determinan la responsabilidad administrativa confirmada en la primera instancia
- (4.2) Porcentaje de infracciones confirmadas en la segunda instancia
- (5) Porcentaje de compromisos realizados por el OEFA en plataformas de diálogo que se han cumplido

Este es un conjunto de indicadores útil y bien construido, que aspira a medir el cumplimiento, aunque no necesariamente mide la protección ambiental real.<sup>4</sup>

Sin embargo, como ya se mencionó en el Capítulo 6 sobre Visión a largo plazo, dichos objetivos e indicadores podrían desarrollarse más, considerando que dos objetivos estratégicos sectoriales principales establecidos por el Ministerio del Ambiente son a) “Mejorar las condiciones de la calidad del medio ambiente para proteger la salud de las personas y los ecosistemas”, y b) “Fortalecer la concienciación ambiental, la cultura y la gobernanza”. Aunque los indicadores sectoriales del PLANEFA consideran más sistemáticamente elementos fundamentales como el desempeño en términos de protección del medio ambiente y la salud de las personas, el PEI (Plan Estratégico Institucional) falla en cierto modo en llegar al fondo. Debe incluirse el porcentaje de recursos asignados a a) acciones preventivas y b) acciones reactivas (con el objetivo de reducir las últimas).

De acuerdo con la *Guía para el Planeamiento Institucional* del CEPLAN, el OEFA debe limitarse a los objetivos con los que se relaciona, como mucho, a los “resultados iniciales” de la política pública. A partir de esta perspectiva, varios objetivos e indicadores establecidos por el OEFA en su PEI y PLANEFA van más allá de estas instrucciones. Las guías del CEPLAN parecen limitar la capacidad del OEFA para continuar y expandir los esfuerzos iniciados en el diseño y la adopción de objetivos e indicadores en términos de productos, para el enfoque y la efectividad de la agencia en términos de protección de la meta regulatoria. Los indicadores y los datos utilizados para evaluar el desempeño de las actividades de las autoridades de fiscalización y el cumplimiento deben enfocarse en resultados e impactos; es decir,

reduciendo los riesgos y el número de accidentes y otros incidentes, protegiendo los objetos de valor. Deben ayudar a comprender si las actividades realizadas son útiles en términos de metas regulatorias. Medir los productos no es importante. Es un indicador circular que muestra el logro de ciertas actividades. Respecto a este tema véase el Recuadro 13.1.

### Recuadro 13.1. Midiendo productos y cumplimiento

#### Midiendo productos

Muchas instituciones de implementación de la regulación utilizan los resultados, y en particular las cifras de fiscalización, como indicador de rendimiento. Sin embargo, se trata de una referencia circular: el aumento del volumen de trabajo llevará automáticamente a suponer que el rendimiento ha aumentado si se equiparan los dos, y no tendrá el propósito de evaluar si el trabajo fue eficaz o no.

De hecho, las medidas de producción no proporcionan información sobre la cronología de una intervención de cumplimiento. El hecho de medir sólo los resultados significa que mientras más produzca una “actividad” la agencia, mayor será su “calificación”, incluso si falla completamente en su misión. Sin embargo, esto con frecuencia sucede en la impartición regulatoria, basándose en la suposición que existe entre muchos de que “más” significa automáticamente “mejor”, que más fiscalizaciones y sanciones crearán invariablemente un mayor cumplimiento y mejores resultados. Esto se basa en modelos de cumplimiento basados puramente en la disuasión y en la suposición de que un mejor cumplimiento es idéntico a mejores resultados (p. ej., seguridad). Además, el hecho de dar incentivos a los inspectores para que fiscalicen (y utilizar medidas de cumplimiento) en la medida de lo posible, los distrae de considerar los resultados reales, tanto en términos de metas de bienestar público que se supone que deben ayudar a alcanzar, como del impacto social y económico de sus actividades.

#### Midiendo el cumplimiento

Medir los niveles de cumplimiento y utilizar sus variaciones para evaluar el desempeño de la impartición regulatoria, parecería estar relacionado directamente con los mandatos regulatorios y el objetivo de las actividades de impartición. Sin embargo, puede ser problemático.

En primer lugar, existe un vínculo imperfecto entre el cumplimiento y los resultados deseados: parecería que solo las normas técnicas “prescriptivas” parecen dar la certeza de que lo que se requiere del negocio corresponde al propósito de la regulación. No obstante, estas normas dejan al negocio con incertidumbre respecto a cómo alcanzar el resultado deseado y pone a los inspectores en una situación difícil debido a los retrasos o a los efectos de terceros.

El segundo problema es la dificultad de obtener datos de cumplimiento confiables. Los negocios tienen una comprensión imperfecta de lo que sería un cumplimiento completo, y se rehúsan a notificar fraudes y violaciones. Los inspectores tienen una serie de incentivos para informar sobre los niveles de cumplimiento que pueden diferir de la realidad y, por supuesto, nunca tienen una visión completa del nivel de cumplimiento de un negocio determinado, ni siquiera de uno que fiscalicen. Una tasa de cumplimiento bruta no es suficiente en ningún caso, ya que debe corregirse en función del nivel de riesgo o daño creado por las diferentes infracciones.

Una tercera razón para tener precaución es que tal vez el pleno cumplimiento de todos los reglamentos no siempre es un objetivo deseable. Aunque teóricamente pueda ser así, lograr el pleno cumplimiento puede dar lugar a costos excesivamente altos de promoción de fiscalización y cumplimiento.

Fuente: Russell and Hodges (2019<sup>[5]</sup>), *Regulatory Delivery*, Hart Publishing.

Los documentos operativos y estratégicos del OEFA también reflejan un intento de establecer indicadores para medir la eficiencia de la agencia.

La Memoria institucional del OEFA muestra una reducción significativa en la duración de la elaboración de los informes de fiscalización – de 274 días en promedio en 2016 a 57 días en 2018 – así como en el número de informes pendientes – de 11 185 en septiembre de 2016 a 49 en diciembre de 2017. Sin embargo, no existe ningún indicador que refleje el desempeño en términos de bienestar social equilibrado con los costos para el Estado y la carga para las entidades reguladas. Asimismo, no existen indicadores respecto a si estas tareas contribuyen a resultados positivos reales para las entidades reguladas.

Se han establecido indicadores interesantes en el PEI en términos de fortalecer las capacidades dentro del OEFA y de la gestión de recursos humanos orientadas al género. Estas se medirán a partir de 2019.

## Medición de la satisfacción de los actores interesados

El nivel de satisfacción y confianza de los actores interesados (negocios, sociedad civil) se está midiendo en cierto grado. Un primer estudio de "Percepción del Desempeño de la Fiscalización Ambiental en zonas de Conflictividad Socio Ambiental" realizado en 2017 mostró que el 80% de los sujetos que respondieron (de 723 sujetos respondieron que sabían sobre el OEFA) no confían en la agencia (OEFA, n.d.<sup>[6]</sup>). El estudio se realizó poco tiempo después de que asumió la nueva administración del OEFA, y se debe realizar de nuevo a finales de 2019. En paralelo, el nivel de satisfacción con respecto a los servicios de atención de los ciudadanos también se ha rastreado, como un indicador establecido en el PEI – a través de los estudios realizados por el personal a cargo de la Asistencia al Ciudadano en el OEFA y en las delegaciones locales del OEFA. La proporción de sujetos que respondieron satisfechos fue el 95.94% en 2018, un poco mayor que aquella de 2017 (94.68%). Sin embargo, para aumentar la fiabilidad de los datos, esas encuestas deberían ser administradas por un tercero, en lugar del personal que realiza el indicador de desempeño.

Estos resultados indican que el OEFA se percibe como responsivo a las consultas de los ciudadanos, pero que la confianza en sus actividades se está viendo desafiada en las áreas de conflictos socio-ambientales. Lo que está faltando es la medición de la confianza por parte de los actores interesados también en las áreas que no son sensibles desde una perspectiva social y política, así como la satisfacción y confianza entre los sujetos inspeccionados.

## Evaluación

El OEFA ha establecido varios indicadores dirigidos a evaluar la eficiencia y la efectividad de la agencia, así como la satisfacción de los actores interesados. Los indicadores de confianza y satisfacción también podrían incluir la retroalimentación de las entidades inspeccionadas (y el OEFA necesita prestar atención a la calidad de los datos recolectados).

Se han hecho esfuerzos significativos para garantizar que el desempeño del OEFA se mida a través de varios indicadores. Los resultados disponibles principalmente muestran mediciones sobre todo en términos de productos, ya que la mayoría de los indicadores de "efectividad" en términos de resultados se han establecido recientemente, y todavía no se han medido.

Los indicadores de "efectividad" deben dirigirse a medir el impacto de las operaciones de la agencia en términos de situación ambiental, para comprender si las actividades realizadas son útiles en términos de metas regulatorias y cómo ajustarlas/mejorarlas. El alcance del OEFA para hacerlo es algo limitado por el hecho de que es el MINAM quien tiene la responsabilidad de definir y notificar los indicadores de efectividad relacionados a la protección ambiental, y eso es algo que el gobierno peruano necesita reconsiderar (y esto aplica a todas las autoridades de fiscalización y cumplimiento).

Los indicadores dirigidos a medir la eficiencia de la agencia deben mejorarse más, a fin de considerar eficazmente el desempeño en términos de bienestar social equilibrado con los costos para el Estado y la carga para el sector privado.

## Recomendaciones

- Existe una variedad de indicadores de desempeño del OEFA, así como una multitud de datos sobre las actividades del OEFA (incluyendo dentro de la agencia). Existe una necesidad para que el OEFA diferencie y clasifique mejor los indicadores notificados, así como de comunicar claramente al público cuándo y dónde pueden encontrarse estos. También es posible que el OEFA considere informar al público y a los actores interesados sobre los diferentes tipos de indicadores, por qué y en qué documento se establecen (p. ej., mostrando esta información claramente en su sitio web, por medio de una sección dentro del informe anual, entre otras).
- Es indispensable fortalecer el enfoque sobre los indicadores de resultados reales (efectividad). Se debe realizar una clara diferencia entre los indicadores de volumen de actividades y los indicadores de productos y efectividad.
- El MINAM debe considerar permitir al OEFA desarrollar indicadores de desempeño más orientados a medir la efectividad de sus actividades en el medio ambiente, así como otros objetivos de política clave. Los indicadores de “efectividad” deben dirigirse a medir el impacto de las operaciones de la agencia en términos de situación ambiental para, de tal manera, entender si las actividades realizadas son útiles en términos de metas regulatorias, y cómo ajustarlas/mejorarlas. Con base en esto se recomienda que el OEFA refine sus indicadores actuales y desarrolle unos nuevos que se enfoquen en lo que es importante (número de accidentes y otros incidentes, cantidad de descargas ilegales, porcentaje de recursos dedicados a a) acciones preventivas y b) acciones reactivas, entre otras).
- El OEFA debe reconsiderar el método utilizado para medir el nivel de satisfacción con respecto a los servicios de los ciudadanos, incluyendo la medición de confianza de los actores interesados en general, así como la satisfacción y la confianza entre los sujetos inspeccionados.
- Los indicadores dirigidos a medir la eficiencia de la agencia deben considerar efectivamente el desempeño en términos de bienestar social balanceado con los costos para el estado y la carga para el sector privado.
- Es necesario mejorar la forma en que se comunica la información en los informes trimestrales/anuales para asegurar que los indicadores de ejecución se distingan claramente de los indicadores relacionados con las actividades y los productos.
- Aclarar si las reacciones de los actores interesados a otros procesos diferentes a la consulta *ex ante* de los documentos y los reglamentos del OEFA se están evaluando y tomando en cuenta. Si esto no se realiza, desarrollar dicha práctica.

## Referencias

- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>.
- OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris, [4]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.
- OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, [1]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OEFA (n.d.), *Estudio de percepción en zonas de conflictividad socioambiental priorizadas por el OEFA*, <https://griveram8.wixsite.com/oeфа-percepcion> (accessed on 15 October 2019). [6]
- OEFA (n.d.), *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, [3]  
<https://www.gob.pe/minam/oeфа> (accessed on 14 October 2019).
- Russell, G. and C. Hodges (2019), *Regulatory Delivery*, Hart Publishing. [5]

## Notas

<sup>1</sup> El OEFA a establecido esta metodología utilizando diferentes fuentes: Banco Mundial (2011) *La evaluación de impacto en la práctica*; CEPAL (2005) *Manual para la evaluación de impacto*; IVALUA (2009) *Colección Ivalua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas*; JPAL (2017) *Implementing randomized evaluations in government*.

<sup>2</sup> Véase el Art. 11 de las Guías relevantes.

<sup>3</sup> Las evaluaciones de impacto ambiental responsivas se realizan tras la aparición de un impacto negativo en el medio ambiente para establecer la responsabilidad del accidente/incidente/entre otras.

<sup>4</sup> El cumplimiento no puede equipararse con resultados en términos de protección ambiental, debido a que las normas son inherentemente imperfectas y a que no pueden predecir totalmente los resultados ambientales (u otros).

# 14 Experiencia internacional en políticas de fiscalización y cumplimiento

---

Este capítulo presenta tres casos de estudio internacionales sobre cumplimiento regulatorio y fiscalizaciones: la Agencia de Protección Ambiental en Irlanda, el Ejecutivo de Salud y Seguridad del Reino Unido y el Servicio Estatal de Alimentación y Veterinaria de Lituania. Todos los casos de estudio presentan el antecedente institucional, seguido de las prácticas antes, durante y después del proceso de fiscalización.

---

## Irlanda: Agencia de Protección Ambiental

La Agencia de Protección Ambiental (EPA) es la institución encargada de proteger y mejorar el medio ambiente en Irlanda. El gobierno irlandés estableció la agencia en 1993 como un órgano regulador y de vigilancia bajo el mando del Departamento del Medio Ambiente (ahora el Departamento de Comunicaciones, Acción por el Clima y Medio Ambiente, DCCAE). El consejo de la agencia está compuesto por un Director General y cinco directores, cada uno a cargo de una de las cinco oficinas: Oficina de Cumplimiento Ambiental, Oficina de Sostenibilidad Ambiental, Oficina de Evidencia y Evaluación, Oficina de Protección Radiológica y Monitoreo Ambiental, y la Oficina de Comunicaciones y Servicios corporativos.

De acuerdo con la Ley de Protección del Medio Ambiente (1992), la EPA es responsable de:

- Las licencias, la regulación y el control de actividades ambientales
- Monitorear la calidad del medio ambiente
- Proporcionar apoyo y servicios de asesoría a las autoridades locales y otras instituciones públicas
- Promover y coordinar la investigación ambiental
- Ser el vínculo con la Agencia Europea de Medio Ambiente

Las funciones regulatorias de la EPA abarcan el agua, las aguas residuales, los desechos y las emisiones industriales, el vertimiento de desechos en el mar, los compuestos orgánicos volátiles (COV), las fuentes de radiación ionizante, los organismos genéticamente modificados (OGM), el vertimiento de desechos en el mar y los gases de efecto invernadero. Con el fin de realizar sus funciones, la agencia cuenta con la cooperación de otras instituciones. La EPA tiene una función doble en lo que respecta a sus obligaciones de fiscalización y cumplimiento. La agencia inspecciona directamente las instalaciones enumeradas en la Tabla 14.1 y supervisa y (asesora) a las 31 autoridades locales que están a cargo de promover el cumplimiento de un grupo de regulaciones ambientales. Las autoridades locales inspeccionan y monitorean la calidad del aire, el ruido, las instalaciones de desechos a pequeña escala, las aguas residuales y la calidad del agua en sus jurisdicciones.

La agencia organiza sus funciones en tres amplias categorías – conocimiento, regulación y defensoría (Figura 14.1). Estas funciones reflejan las metas estratégicas de la EPA para el periodo 2016-2020 y reconocen la importancia de un enfoque integral hacia la protección ambiental (Environmental Protection Agency, 2016<sup>[11]</sup>). La EPA obtiene los recursos financieros para realizar sus funciones de dos fuentes: el gobierno irlandés, incluyendo el Fondo Ambiental, que representa aproximadamente el 80% de los fondos y los honorarios e ingresos derivados de las actividades regulatorias de la EPA (p. ej., licencias).

**Figura 14.1. Principales funciones de la EPA**



Fuente: Environmental Protection Agency (2016<sup>[11]</sup>), *Strategic Plan 2016-2020: Our Environment, Our Wellbeing*, [https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/EPA\\_StrategicPlanWeb\\_2018.pdf](https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/EPA_StrategicPlanWeb_2018.pdf) (acceso el 6 de septiembre de 2019).

La evidencia y el conocimiento del medio ambiente es un enfoque principal de la EPA. La agencia monitorea la calidad del aire y el agua, coordina las actividades de investigación, emite informes técnicos y publica datos medioambientales. La EPA utiliza datos para mejorar su desempeño y para ayudar a los actores interesados a informar sus decisiones. En particular, la Oficina de Evidencia y Evaluación (OEA) proporciona datos ambientales relevantes y exactos a través de dos iniciativas: el programa de manejo de agua y el programa de evidencia ambiental.

Como parte de sus actividades regulatorias, la EPA otorga las licencias, lleva a cabo el cumplimiento de las regulaciones y proporciona orientación. De acuerdo con la Ley de Gestión de Residuos (1996) y la Ley de Protección Ambiental (1992), la EPA es responsable del hacer cumplir las licencias ambientales a través de fiscalizaciones, auditorías y monitoreo (véase la Tabla 14.1 para obtener una lista de las actividades autorizadas). La Oficina de Cumplimiento Ambiental (OEE), dentro de la EPA tiene la tarea de ejecutar y promover el cumplimiento de la regulación ambiental. En la actualidad, la EPA tiene cinco inspectorados regionales, todos ellos respaldados por un equipo de cumplimiento, laboratorios y personal de campo.

**Tabla 14.1. Actividades autorizadas y reguladas por la EPA**

Actividades
Instalaciones de desechos a gran escala (reellenos sanitarios, incineradores, estaciones de transferencia de desechos)
Actividades industriales a gran escala (plantas farmacéuticas, de cemento, manufactureras, de energía)
Agricultura intensiva (cerdos, aves de corral)
Uso contenido y liberación controlada de organismos genéticamente modificados
Fuentes de radiación ionizante (equipo radiológico y de radioterapia, fuentes industriales)
Instalaciones grandes de almacenamiento de gasolina
Vertimiento de aguas residuales
Actividades de vertimiento al mar
Compuestos orgánicos volátiles (VOC)
Comercio de emisiones de dióxido de carbono

Fuente: Environmental Protection Agency (2019<sup>[2]</sup>), *The Environmental Protection Agency: Who we are- What we do*, [https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/WhoweAre\\_digital\\_Sept\\_2019.pdf](https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/WhoweAre_digital_Sept_2019.pdf) (acceso el 10 de septiembre de 2019).

El tercer énfasis de la EPA es la defensoría. La agencia promueve la concienciación y las buenas prácticas ambientales a través de campañas de mercadotecnia, incluyendo programas de televisión y recursos para escuelas. Además, la EPA colabora con otras agencias para fomentar la inclusión de las prioridades ambientales en las políticas sectoriales.

### **Cumplimiento basado en la evidencia**

La EPA se centra en la prevención de contaminación ambiental. Para ello, sigue una política de cumplimiento basada en cinco principios: actividades regulatorias basadas en riesgos y enfocadas en los recursos que representan un riesgo para la salud humana y/o el medio ambiente; proporcionalidad en la aplicación de la ley ambiental; consistencia en el enfoque para utilizar las facultades de cumplimiento y para decidir la respuesta de cumplimiento apropiada. Además, la transparencia a partir de ser claro y abierto sobre lo que se espera de la comunidad regulada, y el principio de que quien contamina paga para garantizar que los contaminadores sean responsables financieramente (Environmental Protection Agency, 2019<sup>[3]</sup>)

En cuanto a la selección de las unidades inspeccionadas, el enfoque de la EPA es dirigirse a los sitios donde el riesgo de contaminación y daño al medio ambiente es mayor. Lo anterior se realiza a través de la recolección de datos e información que permite la priorización de fiscalizaciones, auditorías y actividades de monitoreo. La agencia produce planes de fiscalización y cumplimiento siguiendo los requisitos establecidos por la UE y por otras regulaciones nacionales relevantes (The European Parliament and the Council of the European Union, 2001<sup>[4]</sup>).

La EPA ha desarrollado planes de fiscalización o cumplimiento que incluyen un enfoque basado en riesgos para las actividades de promoción de cumplimiento basándose en el sector regulado. Por ejemplo, el Plan Nacional de Fiscalización 2018-2021: Sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas (Environmental Protection Agency, 2018<sup>[5]</sup>) ofrece una descripción exhaustiva del número de fiscalizaciones que se realizarán durante el año y los criterios utilizados para evaluar la periodicidad y el lugar de las visitas al lugar a casas con sistema de tanque séptico.

## **Antes de la fiscalización**

### *Selección de las unidades inspeccionadas*

La EPA selecciona los sitios de fiscalización, la periodicidad de las visitas y el mecanismo de cumplimiento siguiendo una metodología basada en riesgos y los requisitos legales establecidos en la legislación relevante. Debido a que no es posible la fiscalización de todas las entidades reguladas, la agencia prioriza el uso de recursos a través de varias iniciativas, como la Directiva de Emisiones Industriales y la Lista de Acciones de Remediación.

- La Lista de medidas correctivas (RAL) se estableció en 2008 como un registro de los suministros públicos de agua que presentan las deficiencias más graves y que se sabe que corren mayor riesgo en Irlanda. Recaba datos sobre suministros de agua en riesgo y se publica cada trimestre. Desde su creación, el 92% de los sitios han sido eliminados de la lista, ya que se han completado las medidas correctivas necesarias. Las disposiciones y recomendaciones incluidas en el RAL son vinculantes.
- La Directiva de Emisiones Industriales (DEI) es un instrumento legal que regula la liberación de contaminantes de las instalaciones industriales en toda la Unión Europea. Los Estados miembro deben realizar fiscalizaciones en el sitio de las instalaciones industriales, cada uno a tres años siguiendo el criterio basado en riesgos (The European Parliament and the Council of the European Union, 2010<sup>[6]</sup>). El Programa Anual de Fiscalizaciones Medioambientales es el plan de fiscalización de la EPA y asegura la cobertura de todas las instalaciones autorizadas a través de fiscalizaciones rutinarias y no rutinarias (Environmental Protection Agency, 2014<sup>[7]</sup>). De acuerdo con la directiva, el programa de fiscalización medioambiental debe considerar los siguientes elementos:
  - La evaluación general de los problemas ambientales significativos relevantes
  - El área geográfica cubierta se refiere a todos los condados irlandeses
  - El registro de las instalaciones cubiertas por el plan. La base de datos de la EPA de las instalaciones autorizadas es el principal dato de entrada para este punto.
  - Los procedimientos para elaborar programas de rutina se basan en tres criterios: análisis de riesgos, problemas ambientales en todos los sitios y que no se reflejan en el análisis de riesgos y los requisitos sectoriales adicionales.
  - Procedimientos para fiscalizaciones no rutinarias. Las fiscalizaciones no rutinarias se realizan en tres diferentes casos: aparición de serias quejas ambientales, incidentes, accidentes o incumplimientos; identificación de un caso significativo de incumplimiento e investigación de quejas sobre las instalaciones autorizadas.
  - Disposiciones sobre la cooperación entre las diferentes autoridades de fiscalización
- Radiación: las fiscalizaciones de licenciatarios y registrantes se determinan por el sector, las prácticas que se realizan en el sitio y el desempeño pasado.

Además de utilizar las metodologías que se presentan anteriormente, la EPA también calcula los riesgos utilizando la Metodología para el cumplimiento basada en riesgos, que considera los siguientes tres elementos:

- Complejidad: incluye seis categorías basándose en el tipo de actividades realizadas y el riesgo que conllevan.
- Ubicación: se basa en los criterios como distancia al receptor sensible más cercano, sitios protegidos, tipo de agua subterránea y vulnerabilidad.
- Historia de cumplimiento: se refiere a los 12 meses previos y considera tanto los incumplimientos como las investigaciones de cumplimiento (véase el Recuadro 14.1 para más información).

Las puntuaciones alcanzadas en estas tres categorías se asignan en 12 diferentes categorías (A1, A2, A3, B1, B2, B3, C1, C2, C3, D1, D2, D3), que determinan los esfuerzos de cumplimiento. Por ejemplo, los sitios en las categorías A se visitan con más frecuencia que los sitios en la categoría B, y así sucesivamente (Environmental Protection Agency, 2014<sup>[7]</sup>).

La EPA realiza fiscalizaciones planeadas e fiscalizaciones ambientales no planeadas, que son el resultado de situaciones específicas como quejas, problemas de incumplimiento mayores o falta de acción de las autoridades locales. Para promover la participación de los actores interesados, la agencia ha creado una aplicación móvil que permite a los ciudadanos presentar sus quejas a la EPA. La agencia evalúa las quejas y cuando resulta adecuado, proporciona a las autoridades locales la oportunidad de abordar el problema antes de involucrarse. Adicionalmente, la EPA ha instaurado un sistema de promoción de cumplimiento utilizando el enfoque de análisis conductual, véase el Recuadro 14.1.

### Recuadro 14.1. Promoción de cumplimiento a través del cambio conductual

#### Sitios de Prioridad Nacional

La EPA utiliza el Sistema de Sitios de Prioridad Nacional para señalar las instalaciones industriales y de desecho que no cumplen con la regulación ambiental. Actualmente, sigue una metodología que mide el desempeño de los sitios autorizados basándose en cuatro criterios: investigaciones de cumplimiento, quejas, incidentes e incumplimiento. Cada licenciatario recibe una puntuación final que es la suma de las puntuaciones otorgadas para cada criterio individual. Si un sitio obtiene una puntuación superior al umbral de 30 puntos (a mayor puntuación, peor desempeño) y tiene una puntuación en la investigación de cumplimiento superior a 10 puntos, se incluye en el NPS.

- Investigaciones de cumplimiento (IC): la EPA abre una investigación de cumplimiento cuando reconoce un problema que tiene potencial de generar daño ambiental o identifica una situación que está causando un impacto negativo en el medio ambiente. Las investigaciones de cumplimiento se clasifican de acuerdo con el riesgo ambiental y la etapa de la investigación - abierta o cerrada. La metodología actual para el NPS establece que las IC relacionadas con una cuestión de molestia solo pueden tener una puntuación media o alta si la EPA ha registrado un problema de incumplimiento durante las 12 semanas previas, y/o si no se ha abordado una IC a la satisfacción de la EPA.

#### Tabla 14.2. Investigaciones de cumplimiento

Clasificación de investigación de cumplimiento	IC abierta	IC cerrada
Alta	20 puntos	4 puntos
Media	10 puntos	2 puntos
Baja	3 puntos	1 punto

Nota: solo se consideran las tres investigaciones de cumplimiento con la más alta puntuación

Fuente: Environmental Protection Agency (2014<sup>[8]</sup>), *Guidance on assessing and costing environmental liabilities*, [https://www.epa.ie/pubs/advice/licensee/epa\\_oe%20guidance%20and%20assessing%20web.pdf](https://www.epa.ie/pubs/advice/licensee/epa_oe%20guidance%20and%20assessing%20web.pdf) (acceso el 12 de septiembre de 2019).

- Quejas: la EPA evalúa todas las quejas derivadas del público; sin embargo, no todas ellas derivan en una investigación de cumplimiento. Para el propósito del NPS, solo las quejas que conducen a una IC media o alta se toman en cuenta. En estos casos, la metodología asigna un punto por queja y se limita a 20 puntos.
- Incidentes: si existe una violación de una condición de licencia, la EPA clasifica el incidente de acuerdo con su impacto – Catastrófico (30 puntos), Muy serio (20 puntos), Serio (10 puntos), Limitado (5 puntos), Menor (sin puntuación).
- Incumplimientos: se requiere que las instalaciones autorizadas notifiquen a la EPA cuando sucede una violación a la licencia. Las notificaciones de incumplimiento se emiten cada vez que sucede una violación. Los puntos asignados en caso de incumplimiento dependen de si el licenciataria notifica o no a la EPA. Se asigna un punto si el incidente se notifica y cinco en caso de que no se comunique a la EPA.

La EPA compila la lista de sitios del NPS cada trimestre basándose en los datos de los seis meses previos. Hasta junio de 2019, hubo cinco NPS – menos del 1% de las instalaciones autorizadas totales en Irlanda. La publicación de la NPS ha funcionado como un mecanismo de denuncia, lo que ha dado lugar a que muchos licenciataria mejoren su cumplimiento.

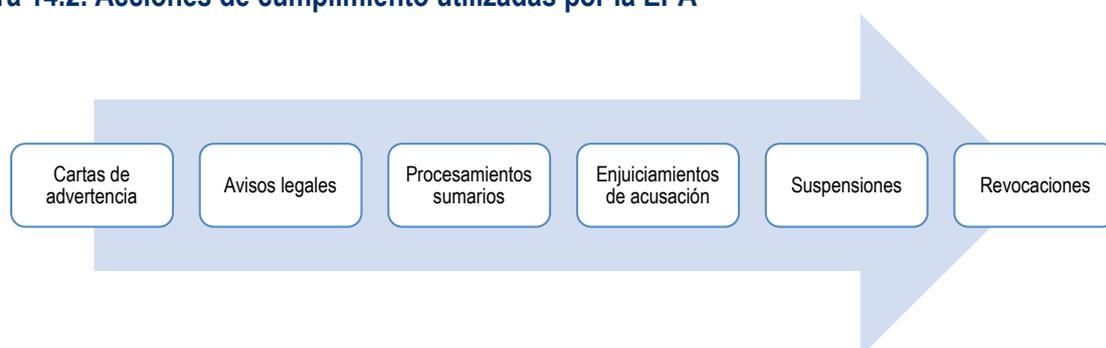
Fuente: Environmental Protection Agency (2014<sup>[8]</sup>), *Guidance on assessing and costing environmental liabilities*, [https://www.epa.ie/pubs/advice/licensee/epa\\_oe%20guidance%20and%20assessing%20web.pdf](https://www.epa.ie/pubs/advice/licensee/epa_oe%20guidance%20and%20assessing%20web.pdf) (acceso el 12 de septiembre de 2019).

### Regulación responsiva

El esquema de sanciones de la EPA proporciona a la agencia diferentes métodos de cumplimiento, basándose en la gravedad de la infracción. Esto permite un cumplimiento equilibrado y proporcional, particularmente si los criterios de riesgo se utilizan para dirigir las fiscalizaciones. La Figura 14.2 muestra los mecanismos que utiliza la Oficina de Cumplimiento Ambiental. Estas herramientas varían de cartas de advertencia a revocaciones (la sanción más dura).

La EPA sigue el principio del que contamina paga, que establece que la compañía o la persona que contamina debe pagar por los daños. Debido a que la remediación de los daños ambientales requiere una cantidad significativa de recursos, la Agencia de Protección Ambiental ha ordenado la creación de disposiciones financieras (seguros, bonos, garantías, fondos) para lidiar con los incidentes ambientales y los costos de cierre. La cantidad de la disposición se basa en la evaluación y los costos de las responsabilidades ambientales. Hasta el 2019, la EPA había asegurado más de EUR 700 millones en disposiciones financieras para responsabilidades ambientales (Environmental Protection Agency, 2020<sup>[9]</sup>) (Environmental Protection Agency, 2018<sup>[10]</sup>).

**Figura 14.2. Acciones de cumplimiento utilizadas por la EPA**



Nota: acciones más graves hacia la derecha de la figura.

Fuente: Environmental Protection Agency (2019<sup>[2]</sup>), *The Environmental Protection Agency: Who we are- What we do*, [https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/WhoweAre\\_digital\\_Sept\\_2019.pdf](https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/WhoweAre_digital_Sept_2019.pdf) (acceso el 10 de septiembre de 2019).

### Coordinación con otras agencias

La EPA tiene acuerdos de colaboración formales con un amplio número de instituciones gubernamentales, reguladores y actores interesados. Actualmente la agencia tiene 21 Memorándums de entendimiento (MoU) con 23 entidades diferentes. Además, la EPA tiene acuerdos de cooperación con instituciones de cumplimiento como la Dirección Nacional de Investigación Criminal, la Oficina de Activos Criminales y la Oficina del Director de Cumplimiento Corporativo. La coordinación con esas agencias reduce las inconsistencias y promueve un mejor uso de los recursos en la administración pública (véase el Recuadro 14.2 para un ejemplo de coordinación con las autoridades locales) (Environmental Protection Agency, 2006<sup>[11]</sup>).

Uno de los foros de coordinación en el cual la EPA participa es la Red irlandesa para el cumplimiento de la normativa medioambiental (NIECE). La NIECE se estableció en el 2004 con el objetivo de mejorar la protección ambiental en el país. Reúne a los actores interesados relevantes para el cumplimiento ambiental: las autoridades locales, la EPA, la Asociación de Gerentes de Condados y ciudades, *Inland Fisheries Ireland* [agencia estatal responsable de la gestión pesquera], el Ejecutivo de Salud y Seguridad, DCCAE, DHPLG, entre otros. La estructura de la NIECE incluye un comité directivo (dirigido por la EPA) que está a cargo de identificar las áreas prioritarias, entre otras cosas. La NIECE ha definido tres áreas temáticas de interés (desechos, agua y aire/clima), cada área cuenta con un grupo de trabajo asignado dentro de la red. Los grupos de trabajo integran a actores interesados relevantes de diferentes instituciones y niveles de gobierno y trabajan de manera colaborativa para abordar problemas ambientales específicos (Network for Ireland's Environmental Compliance & Enforcement, 2018<sup>[12]</sup>).

#### Recuadro 14.2. Fiscalización de los sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas

De acuerdo con la Ley de Servicios de Agua (enmienda) de 2012, la EPA debe elaborar un plan de fiscalización nacional de sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas (DWWTS) o sistemas de tanques sépticos. Las autoridades locales están a cargo de la fiscalización de los DWWTS, mientras que la EPA proporciona orientación, establece las responsabilidades y las atribuciones de las partes relevantes (propietarios de viviendas, DHPLG, autoridades locales y la EPA) y determina el número mínimo de fiscalizaciones que las autoridades locales deben realizar por año.

Utilizando la información disponible y la metodología basada en riesgos, la EPA define los requisitos mínimos que las autoridades locales deben cumplir. En 2016, aproximadamente 489 669 hogares tuvieron un sistema de tanque séptico en Irlanda (Environmental Protection Agency, 2018<sup>[5]</sup>). De acuerdo con el Plan de Fiscalización Nacional 2018-2021, las autoridades locales deben realizar por lo menos 1 000 DWWTS fiscalizaciones por año. La EPA realiza auditorías a las autoridades locales.

Cada autoridad local es responsable de la selección de los sitios y de la asignación de los recursos para la promoción del cumplimiento. Las autoridades locales documentan la justificación y la metodología seguida para la selección de las áreas de fiscalización prioritaria en el plan de selección del sitio local. Por otro lado, la EPA audita a las autoridades locales y evalúa su cumplimiento con los requisitos establecidos en el Plan de Fiscalización Nacional. Si la autoridad local falla en realizar sus funciones, la EPA puede tomar acciones de cumplimiento. Además, la EPA ayuda a las 31 autoridades locales a través de talleres para los inspectores, plantillas de cartas y orientación. De manera adicional, la agencia publica las clasificaciones y los informes que describen el desempeño de las autoridades locales relativos a los requisitos establecidos en el Plan de Fiscalización Nacional (Environmental Protection Agency, 2018<sup>[5]</sup>).

Fuente: Environmental Protection Agency (2018<sup>[5]</sup>), *National Inspection Plan 2018-2021: Domestic Waste Water Treatment Systems*, [http://www.epa.ie/pubs/reports/water/wastewater/NIP%202018%20to%202021\\_web.pdf](http://www.epa.ie/pubs/reports/water/wastewater/NIP%202018%20to%202021_web.pdf) (acceso el 10 de septiembre de 2019) and Environmental Protection Agency (2017<sup>[13]</sup>), *Focus on Local Authority, Environmental Enforcement 2014-2016 Performance Report*, [https://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/performanceframework/Focus\\_on\\_Local\\_Authority\\_Environmental\\_Enforcement\\_2014-2016\\_Performance\\_Report.pdf](https://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/performanceframework/Focus_on_Local_Authority_Environmental_Enforcement_2014-2016_Performance_Report.pdf) (acceso el 13 de septiembre de 2019).

### ***Durante la fiscalización***

El sistema de fiscalización y cumplimiento de la EPA incluye fiscalizaciones en el sitio, auditorías, evaluaciones teóricas y monitoreo. Respecto a las visitas y las auditorías en el sitio, la EPA elabora unas guías para los inspectores, ofrece capacitación y proporciona kits con información útil, tanto para los representantes de la agencia como para los sujetos regulados.

El procedimiento de fiscalización y la frecuencia de visitas dependen de la naturaleza del sector regulado. Por ejemplo, las visitas en el sitio a las instalaciones con una licencia industrial y de desechos (1 472 sitios en 2019) incluyen la recolección de muestras, el monitoreo y las investigaciones de incidentes e investigaciones de quejas. En 2019, un inspector de la EPA visitó por lo menos el 74% de estos lugares (Environmental Protection Agency, 2019<sup>[14]</sup>).

El proceso de fiscalización de los licenciarios y los registrantes que están sujetos a las Regulaciones de Radiaciones Ionizantes está conformado por dos elementos: detalles administrativos y auditoría de equipo/instalaciones. Lo anterior comprende una revisión de la documentación relevante, los resultados de las pruebas y dosimetría, entre otros. Lo último se refiere a una visita en el sitio que permite al inspector examinar visualmente los equipos y el equipo de protección personal. El inspector puede tomar medidas si las considera apropiadas.

Se requiere que las autoridades locales envíen a los propietarios de viviendas una carta previa a la fiscalización para la fiscalización de los sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas. Este documento informa a los sujetos regulados sobre la visita en el sitio. Los inspectores locales son responsables de verificar el sistema del tanque séptico y de elaborar un informe en 21 días. Si el propietario de la vivienda desea tener una reevaluación de la fiscalización, existe una cuota de EUR 20 que debe cubrir el sujeto regulado. Dependiendo del ingreso de la vivienda, el gobierno proporciona subvenciones con el objetivo de facilitar el costo de corregir los problemas (Environmental Protection Agency, 2018<sup>[5]</sup>).

### ***Después de la fiscalización***

La EPA elabora un informe de fiscalización después de cada visita. Estos documentos se encuentran públicamente disponibles y consisten en una plantilla donde los inspectores pueden explicar las violaciones del cumplimiento (en caso de existir) encontradas durante la visita de fiscalización. Se permite a los sujetos regulados presentar una respuesta al informe elaborado por la EPA (este documento también es público). La EPA también utiliza la información y los datos recopilados a través de las fiscalizaciones como datos de entrada para el diseño de los planes y estrategias de fiscalización.

La política de promoción del cumplimiento de la EPA promueve el principio *el que contamina paga*, que se dirige hacer que aquellos responsables de los daños ambientales se responsabilicen por sus acciones. Para hacerlo, la agencia impone sanciones y multas proporcionales al perjuicio por beneficiarse del daño. Aunque, en 2017, la EPA otorgó sanciones por EUR 390 074 (Environmental Protection Agency, 2018<sup>[10]</sup>), los límites legislativos sobre las multas se consideran demasiado bajos por los expertos legales. La EPA publica los datos relevantes relativos a la acción punitiva y a los procesos criminales para cada sanción que impone (fechas en las que los principales eventos sucedieron, cargos, nombre del juez y la cantidad de la multa).

#### *Mecanismos de retroalimentación*

La EPA lleva a cabo esfuerzos encaminados a mejorar la calidad de sus servicios, reducir el daño ambiental y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos. El uso de los sistemas de IT de la agencia ha creado circuitos de retroalimentación en los que los datos recogidos mediante procedimientos de fiscalización pueden analizarse y procesarse, informando así el diseño de la política.

Un claro ejemplo de lo anterior es el proceso de licencias para las solicitudes de Licencias para emisiones industriales (IEM), Licencias para control de contaminación integrada (IPC) y Licencias para desechos. Actualmente, el proceso de solicitud está disponible en línea, lo que ha promovido una mejor asignación de los recursos y ha obligado a la EPA a analizar los fundamentos del procedimiento de concesión de licencias. Esta evaluación se utilizó para modificar y mejorar el modelo de solicitud.

## Reino Unido: Ejecutivo de Salud y Seguridad

En el Reino Unido, todos los empleadores deben proteger a sus trabajadores de lesiones y enfermedades por trabajo. De otro modo, un regulador como el Ejecutivo de Salud y Seguridad (HSE) o cualquier autoridad local puede tomar acciones contra el empleador bajo derecho penal (Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo de 1974 - HSWA).

Bajo el alcance del derecho penal, cuando los empleadores no cumplen con la HSWA, pueden obtener una notificación de mejora (véase la sección 21 de la HSWA), o pueden ser procesados penalmente. La autoridad a cargo de implementar el cumplimiento de la HSWA depende de la industria. Por ejemplo, las autoridades locales son responsables de las instalaciones de ventas al menudeo, distribución al mayoreo, almacenes, hoteles y banquetes, oficinas e industrias del consumidor y el ocio. En las industrias restantes, el HSE es el órgano de supervisión.

Además, cualquier persona afectada puede presentar una demanda de compensación bajo la ley civil. En este caso, el empleador puede tener que pagar al trabajador una compensación debido a lesiones o enfermedades en el trabajo. En la mayoría de los casos, los empleadores deben contar con un seguro de responsabilidad del empleador – es un delito criminal no tenerlo. Si la demanda es exitosa, un tribunal puede fallar a favor de la víctima y otorgarle dinero como compensación.

### ***Sobre el Ejecutivo de Salud y Seguridad***

De acuerdo con la HSWA, todos los negocios deben contar con una política de salud y seguridad que explique cómo el empleador manejará los peligros y las funciones de los actores interesados – si el negocio tiene más de cinco empleados, debe redactar la política. Por consiguiente, el HSE apoya el cumplimiento de los negocios publicando una guía concisa sobre cómo redactar la política, que debe tener por lo menos tres partes: declaración de intención, responsabilidades y arreglos. El HSE también publica un ejemplo y una plantilla de una política (Health and Safety Executive, 2019<sup>[15]</sup>), (Health and Safety Executive, 2019<sup>[16]</sup>).

El HSE también promueve el cumplimiento de la obligación de los empleadores de evaluar los riesgos que les afectan a ellos y a otras personas. La HSWA indica que un empleador debe evaluar y controlar los riesgos en el trabajo, identificando las fuentes potenciales del daño y las acciones para prevenirlo. Los resultados de la evaluación deben registrarse si el negocio tiene más de cinco empleados. El HSE publica una guía de evaluación de riesgos con plantillas, ejemplos y un conjunto de herramientas para el control de riesgos (Health and Safety Executive, 2019<sup>[17]</sup>).

#### *Actividades de cumplimiento del HSE*

De acuerdo con el HSE, enfatiza la prevención, pero promoverá el cumplimiento de la HSWA cuando se ignore deliberadamente. El HSE garantiza el cumplimiento a través de fiscalizaciones, otros contactos regulatorios, investigaciones y trabajo de cumplimiento formal. De hecho, para algunas actividades que involucran riesgos significativos, peligros o intereses públicos, el HSE otorga permisos en forma de consentimientos, licencias, cartas de conclusión, o aceptación de casos o informes de seguridad.

La Tabla 14.3 presenta la estrategia del HSE para cumplir su misión. El documento indica que el proceso de fiscalización es una herramienta relevante para lograr uno de los objetivos principales de la institución: asegurar una gestión y control de riesgos efectivos.

**Tabla 14.3. Estrategia del Ejecutivo de Salud y Seguridad**

La prevención de muertes, lesiones y enfermedades para aquellos en el trabajo y aquellos afectados por las actividades laborales			
↑			
<b>Nuestros objetivos</b>			
Dirigir y participar con otros para mejorar la salud y seguridad del lugar de trabajo	Proporcionar un marco regulatorio efectivo	Garantizar una gestión y control de riesgos efectivos	Reducir la probabilidad de incidentes catastróficos de baja frecuencia y alto impacto
↑			
<b>Nuestras prioridades para 2019/20</b>			
<p>Continuar enfocando nuestra actividad a enfrentar las enfermedades como parte del Programa de Salud y Seguridad</p> <p>Promover la proporcionalidad en la gestión de la salud y la seguridad</p> <p>Compartir el aprendizaje de nuestra ciencia e investigación experta con aquellos que pueden influir en el desempeño de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo</p>	<p>Apoyar la reforma fundamental del gobierno del sistema de seguridad de construcción tras el desastre de la Torre Grenfell</p> <p>Contribuir con actividades amplias gubernamentales en la salida del Reino Unido de la UE</p>	<p>Dirigir nuestras fiscalizaciones a problemas específicos y actividades incluyendo un enfoque sostenido en la insalubridad relacionada al trabajo</p> <p>Investigar para rápidamente derrumbar y reducir los riesgos, garantizando la rendición de cuentas para las víctimas y sus familias</p> <p>Operar esquemas legales efectivos, garantizando el uso seguro de sustancias potencialmente peligrosas</p>	<p>Proporcionar una garantía de que las entidades responsables están identificando y gestionando los principales riesgos y peligros que ellas crean</p> <p>Fortalecer la participación de líderes y trabajadores en el manejo de peligros mayores</p> <p>Entregar regulaciones robustas y consistentes para el decomiso y desmantelamiento de infraestructura de petróleo y gas en alta mar</p> <p>Mejoras seguras en la gestión efectiva de los activos de la red, incluidos los elevadores de gas en hogares de gran altura</p> <p>Impulsar a las entidades responsables a reducir el riesgo de emisiones de hidrocarburos en alta mar</p> <p>Elevar el enfoque de los operadores en la seguridad cibernética para garantizar una protección adecuada contra incidentes importantes</p>
↑			
<b>Permitir la mejoría a través de una entrega eficiente y efectiva</b>			
↑			
<b>Nuestros facilitadores</b>			
Desarrollar nuestra estrategia e instaurar los elementos funcionales para asegurar que somos aptos para el futuro	Apoyar a nuestra gente para ser lo mejor que puedan ser	Asegurar un futuro financiero sustentable para el HSE	

Fuente: Health and Safety Executive (2018<sup>[18]</sup>), *Health and Safety Executive Annual Report and Accounts 2018/19*, Health and Safety Executive, <http://www.hse.gov.uk/aboutus/reports/ara-2018-19.pdf> (acceso el 28 de agosto de 2019).

Sin embargo, el HSE reconoce que es imposible inspeccionar a todos los 2.5 millones de negocios en la Gran Bretaña y que, por consiguiente, se dirige a los sectores y a las actividades con los riesgos más serios – la Tabla 14.3 indica como prioridad dirigir las fiscalizaciones a problemas y actividades específicas. El Recuadro 14.3 presenta la estrategia del HSE para focalizar las prioridades.

Los objetivos y las tareas del HSE requieren de recursos financieros adecuados para el propósito. En 2018/2019, el presupuesto del HSE fue de GBP 223 millones. El esquema de financiación del HSE para este periodo incluyó varias fuentes: parlamento (59% en 2018/19), honorarios regulatorios (33%) y trabajo comercial (8%). Correspondientemente, el gasto operativo fue de GBP 217.5 millones – GBP 140 millones fueron para salarios del personal y GBP 78 millones para otros costos de operación como rentas, transportación, alojamiento, capacitación legal, servicios compartidos, soporte técnico, equipo científico investigación y desarrollo, TI, etc.

El HSE prioriza el uso de los recursos financieros de acuerdo con los riesgos más serios, las industrias con los peligros más grandes y los sectores con los menores registros de control de riesgos. De acuerdo con el HSE, las fiscalizaciones proporcionan información para evaluar si el control de riesgos es adecuado y si encuentra cualquier conducta impropia y las investigaciones ayudarán a obtener la verdad e incrementar las experiencias de aprendizaje. Además, cuando el HSE brinda asistencia a los empleadores con la estipulación de sus obligaciones de salud y seguridad, el empleador debe pagar por honorarios de intervención. En el periodo de 2018/2019, el ingreso por este rubro fue de GBP 14 millones.

### Recuadro 14.3. Estrategia del HSE para focalizar las prioridades

El HSE se dirige a las entidades responsables según los sectores con alto riesgo. El HSE ha desarrollado estrategias específicas para 19 categorías de sectores industriales (Health and Safety Executive, 2018<sup>[19]</sup>). La estrategia incluye un plan para cubrir el desempeño de la salud y la seguridad, las 3 prioridades principales por cinco años y las acciones propuestas. Las prioridades de cada uno de los sectores se definen de acuerdo con:

- El tamaño de la industria y su demografía
- Tasas de muerte, enfermedades y lesiones
- Riesgos potenciales

Otros criterios de priorización son cuando la información y la inteligencia indican que la salud es una preocupación seria. Las fuentes de información en este caso son:

- Desempeño previo de responsables directos
- Preocupaciones explícitas presentadas por los trabajadores u otros actores interesados
- Investigaciones
- informes de lesiones enfermedades y preocupaciones peligrosas, los empleados deben notificar ciertos incidentes en el lugar de trabajo. Véase Notificación de lesiones, enfermedades y sucesos peligrosos (HSE, 2013<sup>[20]</sup>)).

Fuente: Health and Safety Executive (2018<sup>[19]</sup>), *Operational Guidance: Inspection Procedure*, <http://www.hse.gov.uk/foi/internalops/og/ogprocedures/inspection/inspection-procedure.pdf> (acceso el 20 de septiembre de 2019).

En promedio, el número de personal equivalente a tiempo completo en HSE durante 2018-19 fue 2 453 empleados. Hasta marzo de 2019, 1066 trabajadores de 2426 fueron inspectores, personal visitante sanitario y de seguridad – alrededor del 44% de la plantilla total.

### *Visión a largo plazo del HSE*

El HSE publica un plan de negocio en una base anual. En dicho documento, el regulador establece explícitamente los desafíos con anticipación y sus planes para enfrentarlos. En el plan de negocios de 2019/2020 (véase Recuadro 14.4), el HSE publicó datos sobre enfermedades y muertes relacionadas al trabajo, así como las principales acciones regulatorias para reducir dichas cifras (Health and Safety Executive, n.d.<sup>[21]</sup>). Por ejemplo, en el Reino Unido durante 2015-16, hubo alrededor de 12 000 muertes por año debido a enfermedad pulmonar ocupacional, 1.4 millones de trabajadores con enfermedades relacionadas al trabajo, 144 personas que murieron en el trabajo, 30.7 millones de días de trabajo perdidos, entre otras cifras. Las acciones del HSE incluyeron 19 500 fiscalizaciones dirigidas por inteligencia secreta, que terminaron en que el 91% de las entidades responsables tomaran acciones después de las fiscalizaciones durante 2017-18. El HSE también registró 6 000 investigaciones, 8 940 notificaciones de cumplimiento y 517 procesos judiciales.

#### **Recuadro 14.4. El plan de negocio del HSE de 2019/2020**

El plan de negocios para 2019/20 se enfoca en las prioridades para proporcionar un marco regulatorio efectivo, garantizar un manejo efectivo de los riesgos, reducir la probabilidad de que se produzcan incidentes catastróficos de baja frecuencia y alto impacto y promover la mejora. Algunas de las prioridades son las siguientes:

- Respalda la reforma del gobierno del sistema de seguridad de la construcción.
- Contribuir a las actividades del gobierno sobre la salida del Reino Unido de la UE.
- Dirigir las fiscalizaciones sobre problemas y actividades específicas.
- Investigar para abordar y reducir los riesgos y garantizar la rendición de cuentas para las víctimas y las familias.
- Operar esquemas legales eficaces y garantizar el uso seguro de sustancias peligrosas.
- Garantizar que las entidades responsables identifiquen y manejen los peligros principales.
- Fortalecer la participación de líderes y trabajadores para manejar los peligros mayores.
- Impartir una regulación robusta del decomiso y desmantelamiento de infraestructura de petróleo y gas en alta mar.
- Mejorar la gestión de activos de redes incluyendo elevadores de gas en viviendas de gran altura.
- Impulsar a los titulares de derechos para reducir el riesgo de emisiones de hidrocarburos en alta mar.

Fuente: Health and Safety Executive (n.d.<sup>[21]</sup>), *HSE Business Plan 2019/20*, <http://www.hse.gov.uk/aboutus/strategiesandplans/businessplans/plan1920.pdf> (acceso el 23 de septiembre de 2019).

### *Coordinación y consolidación*

El HSE trabaja de cerca con otros reguladores y agencias públicas para garantizar la intervención más apropiada – (Health and Safety Executive, 2018<sup>[18]</sup>). El objetivo es dirigir y participar con otros para mejorar el lugar del trabajo y la salud y la seguridad. Según el HSE, establece las disposiciones donde las leyes se superponen para promover la cooperación, minimiza la duplicación, coordina las actividades regulatorias conjuntas y comparte la información y la inteligencia.

Las autoridades locales se enfocan en gestionar la salud y los servicios en lugares de trabajo de bajo riesgo como oficinas, tiendas, almacenes y servicios al consumidor. La *Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998: A-Z guide to allocation* [reglamento de salud y seguridad (autoridad de gobernanza) de 1998: guía de la A-Z para realizar las asignaciones] establece los límites en competencias entre el HSE y las autoridades locales.

El HSE también controla los principales peligros en cooperación con la Agencia Ambiental, la Agencia Escocesa de Protección al Ambiente y los Recursos Nacionales de Gales. Además, el HSE y la Agencia Escocesa de Protección al Ambiente regulan los peligros del petróleo y el gas de manera conjunta. El HSE también apoya a la Oficina para la Regulación Nuclear, la Oficina de Trenes y Carreteras, la Agencia de Estándares de Conductores y Vehículos, la Autoridad Civil de Aviación y la Agencia Marítima y de Guardacostas.

Una lista completa de los acuerdos y los memorándums de entendimiento se encuentra disponible en <https://www.hse.gov.uk/aboutus/howwework/framework/f-2001-3.htm>.

### *Integración de la información*

La política del HSE se ocupa de informar a los responsables directos, a los trabajadores y a otros actores interesados sobre los procesos seguidos durante las fiscalizaciones, las quejas, las expectativas, los deberes, los informes de incidentes, los objetivos y los resultados, entre otros. En <http://www.hse.gov.uk/pubns/leaflets.htm>, existen folletos disponibles publicados por el HSE que son gratuitos.

Por ejemplo, el HSE publica documentos para informar a los responsables directos lo que pueden esperar si un inspector llama. Este documento explica los objetivos de la fiscalización, la información que se requerirá, la información recibida después de la visita, etc. (Health and Safety Executive, n.d.<sup>[22]</sup>). El documento también proporciona información sobre los desacuerdos con las decisiones de fiscalizaciones del HSE y los derechos de los responsables directos en esta materia.

Alternativamente, el HSE puede avalar publicaciones de guías elaboradas por otras instituciones donde existe una participación conjunta, temas y sectores comunes, etc.

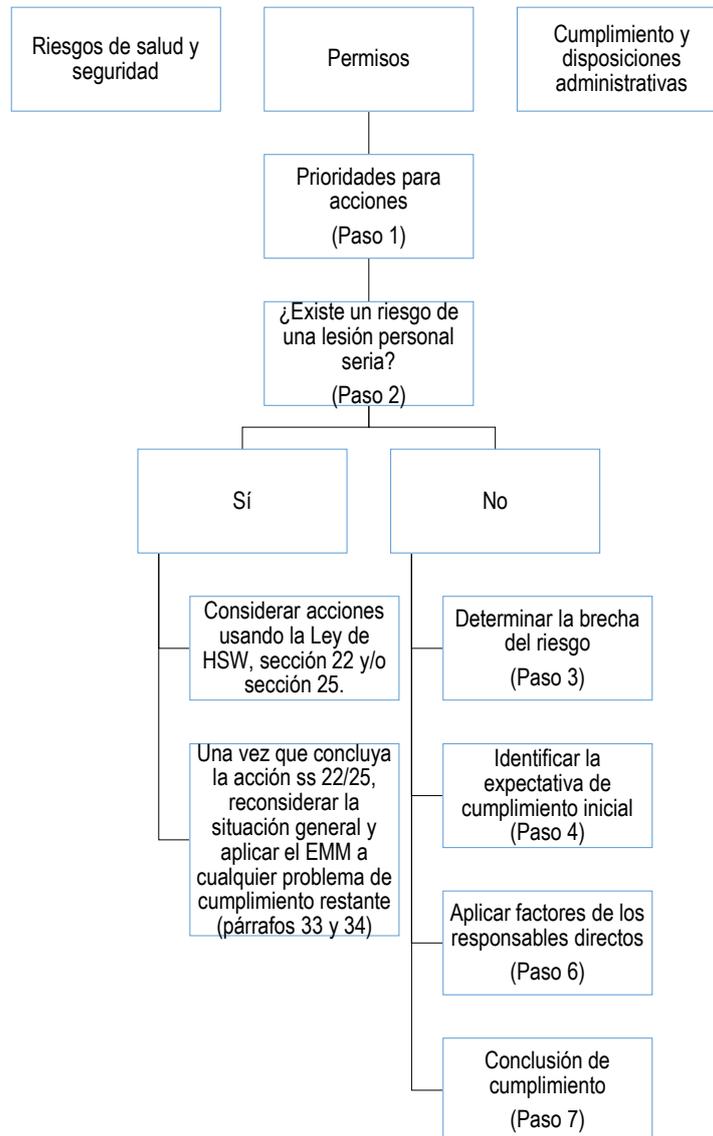
## **Antes de la fiscalización**

### *Profesionalismo*

La *Operational Guidance: Inspection Procedure* [guía operativa: procedimiento de fiscalización] (Health and Safety Executive, 2018<sup>[19]</sup>) Establece las bases para la planeación de las fiscalizaciones. Indica los pasos que se deben realizar antes de cualquier evento de fiscalización. Además sugiere que los inspectores alineen sus obligaciones con el Modelo de Gestión de Cumplimiento (EMM) (Health and Safety Executive, 2013<sup>[23]</sup>) y con la Declaración de política de cumplimiento (EPS) (Health and Safety Executive, 2019<sup>[15]</sup>).

El EMM es un sistema que respalda a los inspectores en la toma de decisiones de cumplimiento, de acuerdo con las prioridades estipuladas en la estrategia del HSE y los programas específicos (véase el paso 1 de la Figura 14.3). Sin embargo, los inspectores cuentan con la discreción de definir dichas prioridades. Para evaluarlas, los inspectores deben recolectar información sobre peligros y medidas de control durante los contactos regulatorios. Por consiguiente, después del análisis pueden emitir juicios sobre los riesgos asociados a las actividades.

**Figura 14.3. Proceso de fiscalización basado en riesgo del HSE**



Nota: Esta figura es una versión editada por razones de brevedad y claridad.

Fuente: Health and Safety Executive (2013<sup>[23]</sup>), *Enforcement Management Model*, HSE, <http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf> (acceso el 18 de septiembre de 2019).

### *Enfoque de riesgo y proporcionalidad*

La EPS indica que el HSE adopta un enfoque proporcional para promover el cumplimiento de las leyes a través de diferentes industrias y sectores. Establece que el HSE aplica acciones de promoción de cumplimiento que son proporcionales a los riesgos de salud y seguridad y a los peligros potenciales debido a violaciones de la ley y a la seriedad de los riesgos. El principio de proporcionalidad considera ambas obligaciones, que son específicas y absolutas, pero también las acciones practicables razonables que requieren el ejercicio del juicio (Health and Safety Executive, 2019<sup>[15]</sup>).

### Recuadro 14.5. Actividades antes de las visitas de fiscalización

La guía *Operational Guidance: Inspection Procedure* sugiere las siguientes actividades antes de que el inspector realice una visita.

1. Selección de las entidades responsables a las cuales deben dirigirse los inspectores de acuerdo con:
  - a. La alineación con los planes de trabajo por divisiones
  - b. Los sectores de mayores riesgos o actividades donde el conocimiento local indique que es una prioridad de fiscalización o cuando existe una investigación en curso
2. Recopilación de información para lograr objetivos y prioridades. La recolección de información debe basarse en:
  - a. Registros de intervenciones previas, promociones de cumplimiento y calificaciones
  - b. Información específica del sitio, actividades laborales y riesgo de los procesos
  - c. Disposiciones locales con empleados o representantes de seguridad
  - d. Relación con otros reguladores
3. Identificar objetivos y resultados claros de la fiscalización (alineados con los planes de trabajo por divisiones y sectores y las guías operativas). Además, los objetivos deben relacionarse a los peligros más relevantes conocidos o potencialmente presentes. Por último, los objetivos deben enfocarse en la gestión de la salud y seguridad para lograr el cumplimiento.
4. Posteriormente se debe seleccionar un método de fiscalización de acuerdo con el tamaño y la estructura de la organización, el nivel de riesgos asociados con las actividades laborales y la complejidad organizacional. También debe tener en cuenta las vías más eficientes para lograr los objetivos de la fiscalización.
5. Por último, el inspector debe preparar la fiscalización considerando:
  - a. El planteamiento de los riesgos significativos y los sistemas de gestión subyacentes
  - b. Los recursos, el conocimiento, las habilidades o los comentarios de especialistas requeridos para la fiscalización
  - c. El tiempo de la visita o considerar una cita
  - d. Si existen fiscalizaciones complicadas que requieren más un día de fiscalización
  - e. Elaborar una disposición para salud y seguridad personal

Fuente: Health and Safety Executive (2018<sup>[19]</sup>), *Operational Guidance: Inspection Procedure*, <http://www.hse.gov.uk/foi/internalops/og/ogprocedures/inspection/inspection-procedure.pdf> (acceso el 20 de septiembre de 2019).

Por otra parte, la *Operational Guidance: Inspection Procedure* indica el cumplimiento de cinco pasos antes de cualquier evento de fiscalización. Los principios del enfoque de riesgo y proporcionalidad están presentes en varias de las actividades sugeridas – véase el Recuadro 14.5.

### **Durante la fiscalización**

#### *Enfoque de riesgos y proporcionalidad*

De acuerdo con el EMM, los inspectores siempre deben comprender y evaluar el riesgo real de que una persona puede resultar lesionada (paso 2 de la Figura 14.3), considerando las consecuencias, la probabilidad y el grado de ocurrencia con el fin de prohibir la actividad o de volver más seguro el origen

de los riesgos. Por lo tanto, los inspectores deben identificar las brechas en los riesgos de las actividades (paso 3 de la Figura 14.3).

El análisis de las brechas es un concepto fundamental del proceso de fiscalización en el HSE. Por ejemplo, los inspectores deben hacer una evaluación inicial de los peligros basándose en la información recopilada durante los contactos regulatorios y determinar el riesgo real. Después, deben comparar el riesgo con los niveles definidos en las guías y decidir el riesgo de referencia. La referencia es el riesgo restante después de que la entidad responsable implementó los estándares requeridos por la ley.

El desarrollo de la tabla de riesgos es una herramienta útil para identificar prioridades. Esta tabla iguala la consecuencia y la probabilidad del riesgo real con la consecuencia y la probabilidad del riesgo de referencia. La Figura 14.4 presenta un ejemplo de una tabla de riesgos y las áreas críticas.

**Figura 14.4. Tablas de riesgos**

	Consecuencia	Probabilidad																						
Medida del riesgo real (donde se encuentra la entidad responsable)	Nula	Nula	La entidad responsable cumple o excede el estándar legal			La entidad responsable cumple o excede el estándar legal				La entidad responsable cumple o excede el estándar legal														
		Remota																						
		Posible																						
	Lesión menor	Probable																						
		Remota																						
		Posible																						
	Lesión significativa	Probable																						
		Remota																						
		Posible																						
	Lesión personal seria	Probable																						
Remota																								
Posible																								
Probabilidad			Posible	Remota	Nula/neg	Probable	Posible	Remota	Nula/neg	Probable	Posible	Remota	Nula/neg											
Consecuencia		Lesión personal seria			Lesión significativa				Lesión menor / Nula															
<b>Riesgo de referencia (donde la entidad responsable debe estar)</b>																								
Brecha del riesgo			Extrema			Sustancial			Moderada			Nominal												

Nota: esta tabla es una versión editada por razones de brevedad y claridad.

Fuente: Health and Safety Executive (2013<sub>[23]</sub>), *Enforcement Management Model*, HSE, <http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf> (acceso el 18 de septiembre de 2019).

*Proceso claro y justo*

El HSE promueve prácticas estándar y procesos transparentes para las actividades de fiscalización. Por ejemplo, la *Operational Guidance: Inspection Procedure* (OGIP) incorpora cuatro recomendaciones para llevar a cabo durante las actividades de fiscalización del HSE (Health and Safety Executive, 2018<sub>[19]</sub>).

La primera recomendación es comenzar el proceso explicando la razón de la visita, el papel del inspector y como se realizará la visita oficial – en este sentido, el inspector debe acordar quién es la persona más apropiada para asistir a la fiscalización. La OGIP sugiere que se establezca un contacto temprano siempre que sea posible para explicar la razón de la visita, averiguar la participación de los empleados en la gestión de la seguridad y la salud, proporcionar un espacio para plantear en privado las preocupaciones en materia de salud y seguridad, y examinar la información proporcionada al final de la fiscalización.

El inspector debe alentar a la entidad responsable a que tome notas, participe en el proceso de fiscalización y analice los principales peligros en el sitio y las acciones para controlarlos. Además, las partes pueden discutir sobre la política y los hallazgos. Por último, el inspector debe proporcionar información sobre la *política de honorarios de intervención*.

La *política de honorarios de intervención* es un dispositivo de recuperación de costos utilizada por el HSE por realizar funciones regulatorias si las entidades responsables se encuentran en una violación material de la ley de salud y seguridad (Health and Safety Executive, 2012<sup>[24]</sup>). Con el fin de promover la transparencia, el HSE publica una guía para que las entidades responsables comprendan lo que son los *honorarios de intervención* y cómo se adapta a la política de cumplimiento (Health and Safety Executive, 2012<sup>[25]</sup>). Adicionalmente, el HSE publica un folleto sobre el proceso de la consulta y disputa de la tasa de intervención (Health and Safety Executive, n.d.<sup>[26]</sup>).

Posteriormente, el inspector debe evaluar los sistemas de control de riesgos específicos y la idoneidad para las disposiciones de la gestión de salud y seguridad.

La OGIP indica que las fiscalizaciones deben considerar la propia seguridad y salud del inspector. El inspector debe implementar el plan de fiscalización (que puede adaptarse si es necesario) identificando y priorizando una muestra de los sistemas de control de riesgos para evaluar cómo la entidad responsable está gestionando la salud y la seguridad. El número de sistemas para evaluar dependerá de la naturaleza o el sitio del negocio, la complejidad o la escala de los riesgos y el tiempo para evaluar a la entidad responsable.

Además, los inspectores deben dar un seguimiento de las preocupaciones que presentaron los empleados o los representantes de seguridad durante las fiscalizaciones, identificar la fuerza y debilidad en los sistemas de control de riesgos y notificar las buenas prácticas. La OGIP también indica que los inspectores tienen que examinar los progresos de las fiscalizaciones en función del nivel de cumplimiento, el descubrimiento de violaciones y la efectividad de las disposiciones de seguridad.

Terminando el proceso a tiempo, el inspector debe concluir con una explicación apropiada si existe evidencia de que las unidades inspeccionadas manejan los riesgos de manera adecuada.

Al final del proceso, el inspector debe evaluar los hallazgos y tomar las decisiones regulatorias.

### *Regulación responsiva*

Los inspectores deben tomar medidas en relación con los riesgos y determinar el nivel de cumplimiento utilizando los principios del EMM y el EPS. Además, el inspector debe asegurarse de que la información recolectada sea suficiente para respaldar los arreglos propuestos. Además, el inspector debe decidir si algún especialista necesita o extiende la fiscalización más allá de una visita única. Los tipos del cumplimiento del HSE incluyen:

- Proporcionar información y asesoría
- Notificar a las entidades responsables
- Retirar las aprobaciones
- Variar las licencias, condiciones o excepciones
- Emitir precauciones simples
- Procesos criminales

Sin embargo, el HSE, después de una acción de cumplimiento, notifica debidamente a las entidades responsables sobre su derecho a impugnar o apelar cualquier decisión.

El inspector debe comunicar el resultado y concluir la visita mostrando los fallos, estableciendo las expectativas para la mejora y explicando las acciones inmediatas por implementar.

## Después de la fiscalización

### *Integración de la información*

Después de la fiscalización, el inspector debe notificar y registrar los hallazgos, el seguimiento, el cierre y evaluar el proceso.

1. El inspector debe completar los informes utilizando una herramienta de registro de fiscalización, asegurándose que se incluya toda la información requerida por las guías operativas. Después el inspector debe asignar una calificación de desempeño a cada sistema de control de riesgos y elaborar la correspondencia y las notificaciones por escrito que se enviarán dentro de 10 días hábiles.
2. El seguimiento es específico para cada problema presentado durante el proceso de fiscalización. Debe considerar actividades adicionales, incluyendo visitas, apoyo de especialistas para confirmar que las unidades inspeccionadas hayan tomado las acciones correctivas y que todos los problemas se hayan resuelto de manera adecuada. Además, el inspector debe considerar las notificaciones potenciales, las violaciones materiales, etc. Durante el proceso de seguimiento y el cierre, el inspector debe comunicarse con otros reguladores y con el sector sobre cualquier problema significativo encontrado – soluciones nuevas o desafíos relevantes para los parámetros de referencia de cumplimiento.
3. Finalmente, la evaluación debe considerar si las fiscalizaciones lograron sus objetivos.

## Lituania: Servicio Estatal de Alimentación y Veterinaria

### **Antecedentes**

El Servicio Estatal de Alimentación y Veterinaria (SFVS) es la agencia reguladora de Lituania a cargo de implementar y diseñar la política de sanidad de alimentación y salud animal. Aunque este no es escenario institucional estandarizado, permite al SFVS seguir el ciclo de gobernanza analizado en el Capítulo 1. El principal marco legal del SFVS es el *Statute of the State Food and Veterinary* [estatuto del servicio estatal de alimentación y veterinaria], que define las responsabilidades del SFVS (SFVS, 2000<sup>[27]</sup>). La Tabla 14.4 señala las principales responsabilidades del SFVS, incluyendo otorgar licencias, definir requisitos de calidad, realizar fiscalizaciones. La mayoría de las tareas giran en torno a diferentes sectores dentro de las industrias alimenticia y animal. Sin embargo, el SFVS también se ha comprometido a trabajar con un enfoque en los derechos de los consumidores.

El estatuto también define las estructuras legales relevantes a la operación de la agencia. Esto incluye asuntos financieros, que principalmente provienen del presupuesto gubernamental nacional y la Unión Europea. Adicionalmente, el estatuto señala las actividades específicas que el SFVS debe abordar, más allá de la amplia visión de la agencia. Esto es relevante ya que el SFVS define planes de dos años sobre una base anual que debe coincidir con las actividades definidas en este estatuto.

En 2017, el SFVS tuvo un presupuesto aprobado de 28.5 millones EUR (incluyendo disposiciones de la Unión Europea) con gastos totales ascendiendo a 26.8 millones EUR. Aunque el SFVS tiene independencia técnica, el Director del SFV, Director de Veterinaria (CVO), está bajo el mando del Ministerio de Agricultura. El Ministerio de Agricultura nombra al CVO para dirigir el SFVS en periodos de cuatro años. La agencia tiene cuatro subdirectores que encabezan los departamentos organizacionales directamente bajo el mando del CVO. El SFVS tiene un total de 1675 empleados, incluyendo 309 que trabajan para el *National Food and Veterinary Risk Assessment Institute* (instituto nacional de evaluación de riesgos alimenticios y veterinarios).

Tabla 14.4. Responsabilidades políticas del SFVS

Salvaguardar los intereses de los consumidores y proteger los derechos violados	Política de sanidad en alimentos	Política de salud animal	Tareas adicionales
Investigar las quejas de los consumidores y los actores interesados	Gestionar los requisitos de higiene y control para la seguridad la calidad el manejo y la colocación de los alimentos	Licencia para participar en la práctica veterinaria	Realizar control de olores en casas residenciales y edificios públicos
Registrar, analizar y monitorear las quejas de los consumidores	Introducir sistemas para análisis y control de factores de riesgos en las prácticas de manejo de alimentos	Permiso para realizar estudios de laboratorio en animales	Implementar y mantener sistemas de información y bases de datos
Informar a los consumidores y a los negocios sobre las tareas del SFVS	Establecer los requisitos obligatorios para marcar los productos animales	Certificados para transportistas de animales	Presentar la propuesta a otros ministerios respecto a los problemas típicos en la investigación de alimentos y veterinaria
Ofrecer consultas y guías a las entidades reguladas	Establecer los procedimientos para controlar los alimentos, los materiales y los artículos en contacto con alimentos y agua potable	Certificados para vehículos de carretera destinados al transporte de animales	Mantener contactos con las instituciones relevantes de otros países y organizaciones internacionales
	Aprobar los negocios que manejan alimentos	Aprobar los programas de control de enfermedades de animales contagiosas	Colaborar con los medios masivos y las instituciones de investigación
	Establecer los requisitos para la importación, la exportación y el tránsito de productos no animales, animales y materiales en contacto con alimentos	Establecer requisitos obligatorios para la protección del bienestar de los animales	Representar al país en las comisiones pertinentes de la UE
		Establecer requisitos obligatorios para el comercio de animales	
		Licencia para participar en actividad farmacéutica veterinaria	
		Realizar evaluaciones de riesgos científicas relacionadas a los piensos, aditivos para los piensos y aplicaciones veterinarias	

Nota: Establece una versión editada por razones de brevedad y claridad.

Fuente: SFVS (2000<sup>[27]</sup>), *Statute of the State Food and Veterinary Service [Valstybinės Maisto Ir Veterinarijos Tarnybos Nuostatai]*, [https://vmvt.lt/sites/default/files/statute\\_sfvs\\_2011.doc?language=en](https://vmvt.lt/sites/default/files/statute_sfvs_2011.doc?language=en).

## Antes de la fiscalización

### *Enfoque de riesgo y proporcionalidad*

Con el fin de definir la periodicidad de las fiscalizaciones, el SFVS cuenta con una metodología para categorizar las unidades de negocio según el riesgo. La metodología, disponible en línea, asigna el riesgo en diferentes industrias examinando los diferentes productos que se fabrican, manejan y transportan. En caso de los productos alimenticios, el SFVS tiene una consideración diferente para los operadores de negocios alimenticios, proveedores de alimentos y comerciantes.

La Tabla 14.5 recopila los criterios de riesgo y la frecuencia de las fiscalizaciones para cada categoría de riesgo. Los productos con el riesgo más bajo son aquellos con una probabilidad mínima o nula de hacer que la gente se enferme, así como los productos que tienen propiedades físicas/químicas que no permiten que se reproduzcan microorganismos. El SFVS inspecciona unidades de negocio que cumplen estos criterios cada seis años. Por el contrario, la agencia inspecciona una vez al año a aquellos con el riesgo asociado más alto.

**Tabla 14.5. Matriz de riesgos del SFVS para la seguridad alimenticia**

	Riesgo muy bajo	Riesgo bajo	Riesgo medio	Alto riesgo
Criterio 1	Existe una probabilidad mínima o nula de que la gente se enferme por los alimentos cuando los maneja.	Existe poca probabilidad de contaminación, crecimiento microbiano y niveles de toxinas y micotoxinas en el manejo de los alimentos.	Aunque es probable que la comida cause contaminación, las propiedades de los alimentos no facilitan el crecimiento de los microorganismos ni el crecimiento de toxinas y micotoxinas y la aplicación del tratamiento por calor u otro procesamiento alimenticio más eficiente puedes reducir los microorganismos a un nivel aceptable.	Existe un alto riesgo de contaminación, multiplicación de microorganismos y mayores niveles de toxinas y micotoxinas en el producto final o en el procesamiento de los alimentos (p. ej., larga producción de los alimentos, cadena de suministro).
Criterio 2	Las propiedades físicas-químicas del producto no permiten que los microorganismos se multipliquen o que incrementen las toxinas y micotoxinas	Las propiedades físicas y químicas del producto no permiten que los microorganismos se multipliquen o que incrementen los niveles de toxinas y micotoxinas.	Las propiedades físicas y químicas del producto no favorecen el crecimiento de microorganismos o el incremento de toxinas y micotoxinas.	El producto es inherentemente riesgoso (en la actualidad multiplica microorganismos, incrementa toxinas y micotoxinas), está previsto para consumo directo, es un alimento perecedero o previsto para lactantes y niños pequeños.
Frecuencia de fiscalización	Una vez cada 6 años	Una vez cada 3 años	Una vez cada dos años	Una vez cada año

Fuente: SFVS (2019<sup>[28]</sup>), *Breakdown of Food Management Sub – items into Risk Groups [Maisto Tvarkymo Subjektų Suskirstymas [Rizikos Grupės]*, <http://vmvt.lt/opendata/mtsrf/index.php> (acceso el 24 de enero de 2020).

### *Planificación de futuros proyectos*

Cada año, el SFVS publica un *Plan de acción estratégico* bianual que señala las acciones específicas por abordar con el fin de alcanzar las metas políticas establecidas. El plan tiene cinco capítulos: misión, prioridades operativas, objetivos estratégicos y programa, recursos humanos y gasto administrativo, y eficiencia operativa. El plan resume su misión del 2019-2021: implementar los procedimientos para la seguridad y calidad de los alimentos, etiquetado, salud y bienestar animal, etiquetado y registro para proteger y defender los derechos de los consumidores en la disposición de las áreas de servicios de alimentos relacionadas con los alimentos (SFVS, 2019<sup>[29]</sup>). La Tabla 14.6 enumera las directivas tanto de las prioridades operativas como de los objetivos estratégicos. Respecto a la eficiencia operativa, el SFVS se enfoca en conciliar las funciones del personal y la gestión de los activos.

**Tabla 14.6. Plan de Acción Estratégico del SFVS 2019-2021**

Prioridades operativas	Objetivos estratégicos
Controlar la implementación de los requisitos de bioseguridad y veterinarios para evitar la transmisión y la transmisión de enfermedades animales infecciosas	Mantener un alto nivel de bienestar y salud animal, mientras se evitan enfermedades animales contagiosas
Desarrollar mercados de exportación para productos alimenticios y productos alimenticios animales	Asegurar y mantener un alto nivel de seguridad y calidad alimenticia, derechos del consumidor a la alimentación y defensa de los alimentos en los servicios relacionados con los alimentos
Sistemas de seguridad y control de calidad para alimentos y materiales en contacto con alimentos	Desarrollar la cooperación internacional en los campos de control alimenticio y veterinario
Incrementar la efectividad de los controles en los suplementos alimenticios y su etiquetado	Mejorar la eficiencia y la transparencia de los procesos de gestión del SFVS.
Mejorar la eficiencia y la transparencia del servicio, los procesos administrativos y los sistemas de calidad. Mejorar la confianza del consumidor	

Fuente: SFVS (2019<sup>[29]</sup>), *Strategic Action Plan 2019-2021 [2019–2021 Strateginis Veiklos Planas]*, [https://vmvt.lt/sites/default/files/zum\\_patvirtintas\\_2019-2021\\_vmvt\\_strateginis\\_veiklos\\_planas.pdf?language=lt](https://vmvt.lt/sites/default/files/zum_patvirtintas_2019-2021_vmvt_strateginis_veiklos_planas.pdf?language=lt).

Un aspecto clave es la transparencia financiera. En este informe el SFVS declara los gastos del año anterior por propósitos de metas específicas. El SFVS también presenta los gastos esperados para los siguientes dos años.

Estos planes van más allá de declarar las acciones políticas y su fundamento. Por ejemplo, el plan de 2019-2021 establece la siguiente prioridad: realizar y coordinar controles sobre los suplementos alimenticios y su etiquetado. Para explicar la motivación de esta acción política, la agencia señala las crecientes quejas de los consumidores respecto al etiquetado. Este ejemplo resalta dos características importantes: planeación a futuro y regulación responsiva. La agencia regulatoria muestra apertura con los consumidores, ya que continuamente recibe comentarios y los adopta para diseñar la política futura.

### **Durante la fiscalización**

#### *Proceso claro y justo: actos de fiscalización*

El SFVS publica actos de fiscalización para cada fiscalización realizada. Esta práctica de transparencia promueve la buena formulación de políticas ya que deja que la industria prepare sus prácticas de calidad con antelación y evita potenciales abusos de autoridad. Dado que los actos son públicos, cualquier unidad de negocio puede quejarse si un inspector está solicitando alguna información o requisito adicional.

Como ejemplo, la *Ley de Fiscalización al comercio minorista* del SFVS se encuentra disponible en su sitio web. El documento incorpora información de identificación del inspector, el propósito de la fiscalización, las quejas de los consumidores (en caso de existir) y la fecha de las fiscalizaciones. La ley consiste en 44 preguntas divididas en cuatro secciones: requisitos generales, requisitos para el manejo de materiales en contacto con alimentos, requisitos para el manejo de licores y productos con indicaciones protegidas.

### **Después de la fiscalización**

#### *Integración de información: bases de datos relacionadas a los riesgos*

El SFVS cuenta con una lista de operaciones de negocios alimenticios, clasificada por grupos de riesgo (los mismos grupos de riesgo de la matriz presentada anteriormente). El SFVS coteja información de las fiscalizaciones y de sus propios registros. La base de datos tiene información actualizada de las licencias de las compañías para que el público pueda investigar si las compañías tienen una buena posición legal. Esta base de datos (SFVS, 2019<sup>[30]</sup>), disponible para el público, contiene la siguiente información:

- Nombre de la compañía;
- Actividades comerciales;
- Rango de productos aprobados para el operador de negocio;
- Dirección;
- Autoridad emisora de la licencia o los permisos;
- Fecha de emisión del certificado;
- Número de Certificado de Gestión de alimentos;
- Grupo de riesgo (muy bajo, bajo, medio, alto).

### *Evaluación anual*

El SFVS prepara y publica un informe anual de actividades, disponible en línea, para que el público lo descargue. Como parte del informe, el SFVS realiza una autoevaluación con criterios que miden el progreso de las metas estratégicas de la agencia (véase el Recuadro 14.6). El informe vincula cada criterio con varios indicadores para medir el desempeño de la agencia.

Las metas son coherentes con los principios de mejores prácticas de la OCDE en materia de fiscalizaciones en dos formas. La autoevaluación del SFVS aborda los objetivos políticos como “Control de la implementación de los requisitos de bioseguridad y veterinarios para evitar la transmisión de enfermedades animales contagiosas”. Además, gestiona su propio desempeño operativo, ya que la meta 6 establece: “Gobernanza pública abierta y efectiva con una mayor confianza del público y que reduzca la carga para los pequeños operadores agrícolas”.

Aunque el SFVS logró la mayoría de los objetivos esperados en 2018, también fue transparente con aquellos que no cumplió. Varias metas contenían indicadores de poco rendimiento, y para todos ellos, el SFVS explicó la razón. En algunos casos el SFVS fue claro respecto a cómo los cambios institucionales o tecnológicos modificaron su papel en las fiscalizaciones. En general esta práctica convierte al SFVS en un buen ejemplo para la rendición de cuentas al público.

#### **Recuadro 14.6. Indicadores de la evaluación anual del SFVS 2018**

1. **Meta:** fortalecer la prevención y el control de resistencia antimicrobiana en los sectores veterinario y alimenticio.
  - a. **Indicadores:** Reducción del 10% en el uso de antibióticos en los alimentos y en el uso veterinario; muestras seleccionadas para la resistencia a los antimicrobianos del número de seguimiento de materiales de bacterias zoonóticas y simbióticas (575 piezas).
2. **Meta:** desarrollo de mercados de exportación para productos alimenticios de origen animal
  - a. **Indicadores:** número de certificados de salud animal armonizados para las exportaciones de alimentos animales en 2018: 4 unidades; países con los cuales comenzaron las negociaciones sanitarias veterinarias y tienen requisitos para alimentos animales (28).
3. **Meta:** controlar la implementación de requisitos de bioseguridad y veterinarios con el fin de evitar la transmisión de enfermedades animales contagiosas.
  - a. **Indicadores:** muestra analizada seleccionada para establecer el programa de vigilancia de enfermedades animales infecciosas: 297 894 unidades. Granjas porcinas comerciales con requisitos de bioseguridad completamente implementados: 100%.

Muestras seleccionadas para la resistencia a los antimicrobianos del número de rastreo de materiales de bacterias zoonóticas y simbióticas: 575 piezas.

4. **Meta:** un plan de medidas para combatir la falsificación alimenticia, el procesamiento alimenticio ilegal, el engaño de los consumidores y ofensas en la seguridad alimenticia.
  - a. **Indicadores:** detección de muestras de alimentos en las compañías procesadoras de alimentos por posibles números de manipulación: 129 unidades. Evaluación de venta a distancia de productos alimenticios: 838 unidades. Reuniones organizadas por proveedores de servicios en Internet y administradores de portales (0 de 3). Fiscalizaciones regulares de los mercados y mercados temporales respecto a actividades ilegales o número de detección de falsificación de alimentos: 115 unidades. Control de comida entrante en las compañías mayoristas (tiendas frías) garantizando la rastreabilidad de las tiendas de productos: 162 unidades.
5. **Meta:** Alimentos y bebidas alcohólicas registrados en el control de mercado del Destino de Origen Protegido, el Registro de Indicaciones Geográficas Protegidas y el Registro de Especialidades Tradicionales Garantizadas.
  - a. **Indicadores:** muestra de conformidad del número de requisitos de productos alimenticios seleccionados por operadores comerciales alimenticios para el destino local de Origen Protegido y calidad de las especialidades tradicionales garantizadas: 50 unidades. Comida preparada y bebidas alcohólicas registraron 919 unidades.
6. **Meta:** gobernanza pública abierta y efectiva con una mayor confianza del público y que reduzca la carga para los pequeños operadores agrícolas.
  - a. **Indicadores:** Índice de Satisfacción del Consumidor Independiente: 6.4 (esperado 7). Usuarios de servicios públicos y administrativos: 43% (esperado 20%). Número de servicios electrónicos proporcionados a las entidades comerciales y residentes: 85 392 (200 unidades esperadas). Ochenta y dos por ciento de cuestionarios de control revisados y actualizados (80% planeado). Respondiendo apropiadamente y de manera oportuna a las solicitudes de los consumidores: 65% (esperado 90%).

Fuente: SFVS (2018<sup>[31]</sup>), *State Food and Veterinary Service Activity Report 2018 [2018 2018 Metu Veiklos Ataskaita]*, [https://vmt.lt/sites/default/files/veiklos\\_ataskaita.2018m.pdf](https://vmt.lt/sites/default/files/veiklos_ataskaita.2018m.pdf).

## Referencias

- Environmental Protection Agency (2020), *Environmental Protection Agency 2019 in Review*, [9]  
[https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/EPA\\_AnnualHighlights2019\\_web.pdf](https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/EPA_AnnualHighlights2019_web.pdf)  
 (accessed on 18 March 2020).
- Environmental Protection Agency (2019), *Compliance and Enforcement Policy*, [3]  
[https://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/EPA\\_ComplianceandEnforcementPolicy.pdf](https://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/EPA_ComplianceandEnforcementPolicy.pdf).
- Environmental Protection Agency (2019), *Site Visits - Environmental Protection Agency (EPA)*, [14]  
 Site visits, <http://www.epa.ie/industrialwastedata/sitevisits/> (accessed on 18 March 2020).
- Environmental Protection Agency (2019), *The Environmental Protection Agency: Who we are - What we do*, [2]  
[https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/HoweAre\\_digital\\_Sept\\_2019.pdf](https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/HoweAre_digital_Sept_2019.pdf) (accessed on 10 September 2019).

- Environmental Protection Agency (2018), *Annual Report and Accounts 2017*, [10]  
[http://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/EPA\\_AnnualReport\\_2017\\_EN\\_web.pdf](http://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/EPA_AnnualReport_2017_EN_web.pdf)  
 (accessed on 13 September 2019).
- Environmental Protection Agency (2018), *National Inspection Plan 2018-2021: Domestic Waste Water Treatment Systems*, [5]  
[http://www.epa.ie/pubs/reports/water/wastewater/NIP%202018%20to%202021\\_web.pdf](http://www.epa.ie/pubs/reports/water/wastewater/NIP%202018%20to%202021_web.pdf)  
 (accessed on 10 September 2019).
- Environmental Protection Agency (2017), *Focus on Local Authority, Environmental Enforcement 2014-2016 Performance Report*, [13]  
[https://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/performanceframework/Focus\\_on\\_Local\\_Authority\\_Environmental\\_Enforcement\\_2014-2016\\_Performance\\_Report.pdf](https://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/performanceframework/Focus_on_Local_Authority_Environmental_Enforcement_2014-2016_Performance_Report.pdf) (accessed on 13 September 2019).
- Environmental Protection Agency (2016), *Strategic Plan 2016-2020: Our Environment, Our Wellbeing*, [1]  
[https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/EPA\\_StrategicPlanWeb\\_2018.pdf](https://www.epa.ie/pubs/reports/other/corporate/EPA_StrategicPlanWeb_2018.pdf)  
 (accessed on 6 September 2019).
- Environmental Protection Agency (2014), *Environmental Inspection Plan: Inspection Plan for Industrial Emissions Directive, Integrated Pollution Control, and Waste Licensed Installations*, [7]  
<https://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/iedinspectionplan/Environmental%20Inspection%20Plan.pdf>.
- Environmental Protection Agency (2014), *Guidance on assessing and costing environmental liabilities*, [8]  
[https://www.epa.ie/pubs/advice/licensee/EPA\\_OEE%20Guidance%20and%20Assessing%20WEB.pdf](https://www.epa.ie/pubs/advice/licensee/EPA_OEE%20Guidance%20and%20Assessing%20WEB.pdf) (accessed on 12 September 2019).
- Environmental Protection Agency (2006), *Office of Environmental Enforcement: Enforcement Policy*, [11]  
<https://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/OEE%20Policy.pdf> (accessed on 10 September 2019).
- Health and Safety Executive (2019), *Example health and safety policy*, HSE, [16]  
<http://www.hse.gov.uk/simple-health-safety/policy/example-policy-statement.pdf> (accessed on 18 September 2019).
- Health and Safety Executive (2019), *Policy Statement*, HSE, [15]  
<http://www.hse.gov.uk/simple-health-safety/policy/policy-statement-template.pdf> (accessed on 18 September 2019).
- Health and Safety Executive (2019), *Risk assessment: How to do a risk assessment*, [17]  
<http://www.hse.gov.uk/simple-health-safety/risk/how-to-do-a-risk-assessment.htm> (accessed on 18 September 2019).
- Health and Safety Executive (2018), *Health and Safety Executive Annual Report and Accounts 2018/19*, Health and Safety Executive, [18]  
<http://www.hse.gov.uk/aboutus/reports/ara-2018-19.pdf>  
 (accessed on 28 August 2019).
- Health and Safety Executive (2018), *Operational Guidance: Inspection Procedure*, [19]  
<http://www.hse.gov.uk/foi/internalops/og/ogprocedures/inspection/inspection-procedure.pdf>  
 (accessed on 20 September 2019).
- Health and Safety Executive (2013), *Enforcement Management Model*, HSE, [23]  
<http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf> (accessed on 18 September 2019).

- Health and Safety Executive (2012), *Guidance on the application of Fee for Intervention*, [25]  
<http://www.hse.gov.uk/pubns/hse47.pdf> (accessed on 23 September 2019).
- Health and Safety Executive (2012), *The Health and Safety (Fees) Regulations 2012*, 2012, [24]  
[http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2012/1652/pdfs/ukxi\\_20121652\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2012/1652/pdfs/ukxi_20121652_en.pdf).
- Health and Safety Executive (n.d.), *Fee for intervention – query and dispute process*, [26]  
<http://www.hse.gov.uk/fee-for-intervention/assets/docs/ffi-queries-dispute-process.pdf>  
 (accessed on 23 September 2019).
- Health and Safety Executive (n.d.), *HSE Business Plan 2019/20*, [21]  
<http://www.hse.gov.uk/aboutus/strategiesandplans/businessplans/plan1920.pdf> (accessed on  
 23 September 2019).
- Health and Safety Executive (n.d.), *When a health and safety inspector calls*, [22]  
<http://www.hse.gov.uk/pubns/hsc14.pdf> (accessed on 23 September 2019).
- HSE (2013), *Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulations 2013*, [20]  
<https://www.hse.gov.uk/riddor/#> (accessed on 23 January 2020).
- Network for Ireland’s Environmental Compliance & Enforcement (2018), *The NIECE Network* [12]  
*Strategic Plan 2018-2022*,  
[https://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/Niece%20Strategic%20Plan%20FINAL%20July](https://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/Niece%20Strategic%20Plan%20FINAL%20July%202018.pdf)  
[2018.pdf](https://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/Niece%20Strategic%20Plan%20FINAL%20July%202018.pdf) (accessed on 13 September 2019).
- SFVS (2019), *Breakdown of Food Management Sub - items into Risk Groups [Maisto Tvarkymo* [28]  
*Subejktų Suskirstymas į Rizikos Grupes]*, <http://vmvt.lt/opendata/mtsr/index.php> (accessed on  
 24 January 2020).
- SFVS (2019), *Food Business Operator Database*. [30]
- SFVS (2019), *Strategic Action Plan 2019-2021 [2019–2021 Strateginis Veiklos Planas]*, [29]  
[https://vmvt.lt/sites/default/files/zum\\_patvirtintas\\_2019-](https://vmvt.lt/sites/default/files/zum_patvirtintas_2019-2021_vmvt_strateginis_veiklos_planas.pdf?language=lt)  
[2021\\_vmvt\\_strateginis\\_veiklos\\_planas.pdf?language=lt](https://vmvt.lt/sites/default/files/zum_patvirtintas_2019-2021_vmvt_strateginis_veiklos_planas.pdf?language=lt).
- SFVS (2018), *State Food and Veterinary Service Activity Report 2018 [2018 2018 Metų Veiklos* [31]  
*Ataskaita]*, [https://vmvt.lt/sites/default/files/veiklos\\_ataskaita.2018m.pdf](https://vmvt.lt/sites/default/files/veiklos_ataskaita.2018m.pdf).
- SFVS (2000), *Statute of the State Food and Veterinary Service [Valstybinės Maisto Ir* [27]  
*Veterinarijos Tarnybos Nuostatai]*,  
[https://vmvt.lt/sites/default/files/statute\\_sfvs\\_2011.doc?language=en](https://vmvt.lt/sites/default/files/statute_sfvs_2011.doc?language=en).
- The European Parliament and the Council of the European Union (2010), *Directive 2010/75/EU* [6]  
*of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions*  
*(integrated pollution prevention and control) Text with EEA relevance*,  
<http://data.europa.eu/eli/dir/2010/75/oj>.
- The European Parliament and the Council of the European Union (2001), *Recommendation of* [4]  
*the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for*  
*environmental inspections in the Member States*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001H0331&from=EN)  
[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001H0331&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001H0331&from=EN) (accessed on 11 September 2019).



# Cumplimiento Regulatorio y Fiscalizaciones en el Sector Ambiental de Perú

Con el fin de alcanzar sus objetivos de política pública, las regulaciones deben de estar acompañadas de una estrategia de promoción del cumplimiento diseñada cuidadosamente y bien implementada, la cual incluya las fiscalizaciones. Este reporte provee una evaluación de la estrategia de promoción del cumplimiento regulatorio y de las fiscalizaciones en el sector ambiental de Perú, además de incluir recomendaciones para fortalecer dicha estrategia. Este reporte evalúa las políticas y el marco legal del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental de Perú, así como las prácticas y recursos empleados en las actividades de promoción del cumplimiento y fiscalizaciones. Asimismo, ofrece opciones de política pública para mejorar el desempeño. El punto de partida para el análisis comparativo es la *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*. Utilizando una lista de 12 criterios, esta Guía es una herramienta simple para evaluar el sistema de promoción del cumplimiento y las fiscalizaciones un una jurisdicción, institución o estructura.



PRINT ISBN 978-92-64-94297-4  
PDF ISBN 978-92-64-36176-8



9 789264 942974