

1 Antecedentes y contexto

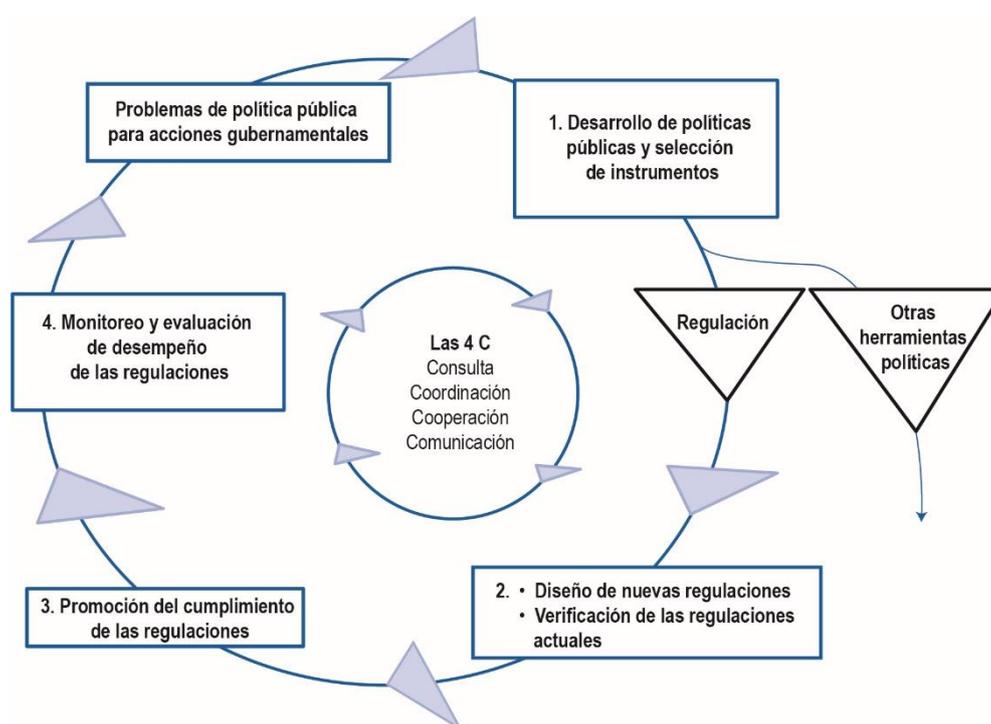
Este capítulo destaca la relevancia que los gobiernos garanticen la efectividad de las actividades de cumplimiento y fiscalización que les ayudarán a lograr sus objetivos de política pública. Por lo tanto, presenta el sistema regulatorio ambiental, así como su gestión en Perú, proporciona una descripción 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^[1]), *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^[2]). 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^[3]). 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^[41]), *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

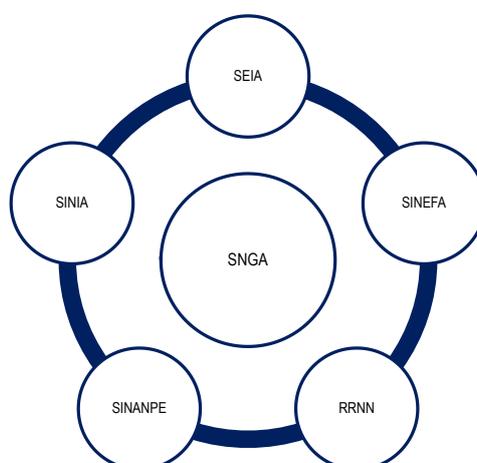
2010	2011	2012	2013	2015	2016	2017	2019
	Energía	Pesca	Aspectos ambientales de la industria cervecera	Concreto, fundición, acero y metal	Producción de azúcar	Minerales no metales, metales comunes, metales, maquinaria y dispositivos eléctricos	Agricultura
			Fabricación de cemento	Biocombustibles y petroquímicos		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^[5]), *Memoria Institucional OEFA 2017*, 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.^[6]).

Figura 1.2. SGNA y la articulación con otros sistemas relevantes



Fuente: Ministerio de Ambiente (2016^[7]), *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 EFA¹ 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)² 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)³ 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.^[8]).

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:

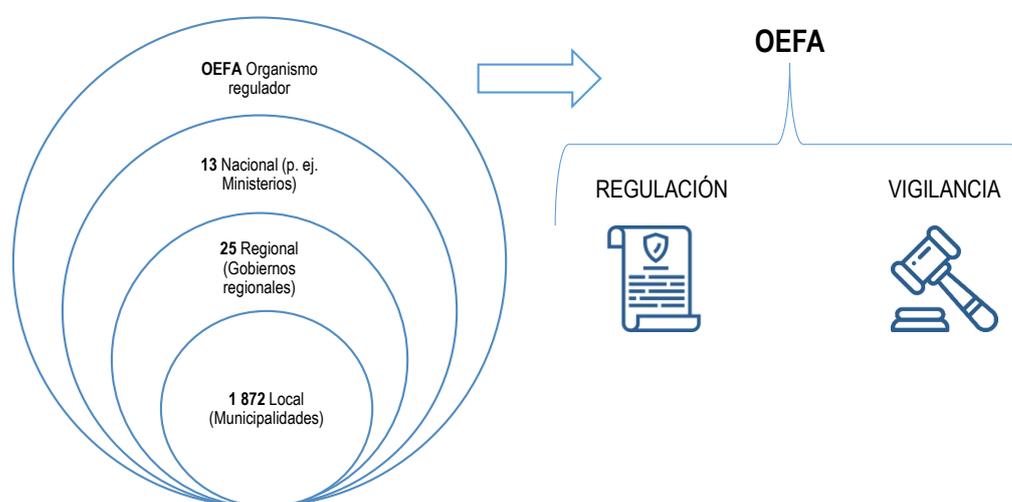
- Minería (solo establecimientos medianos y grandes)
- Energía (electricidad e hidrocarburos)
- Pesca (compañías medianas y grandes de la pesca y acuicultura industrial)
- Industria manufacturera y comercio nacional
- Moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados (OVM)
- Infraestructura 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^[9]).

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.^[10]), *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 (accessed on 14 October 2019). [9]
- OEFA (2017), *Institutional Memory OEFA 2017*, 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

¹ 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).

² 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.

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



From:
**Regulatory Enforcement and Inspections in the
Environmental Sector of Peru**

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/54253639-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2020), “Antecedentes y contexto”, in *Regulatory Enforcement and Inspections in the Environmental Sector of Peru*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/e2be7181-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.