

## **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

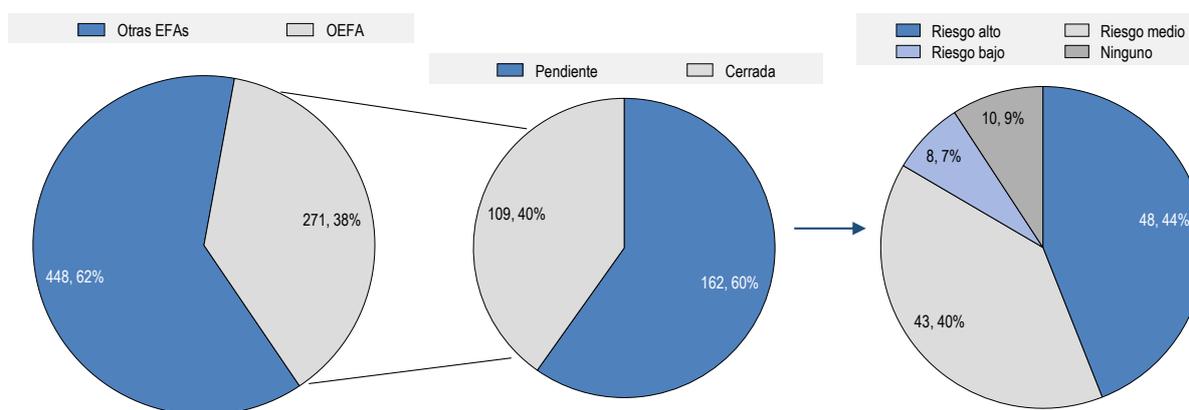
para planear las actividades relacionadas a la fiscalización en el área de la minería son los siguientes: a) exploración minera en riesgo de conflictos socio-ambientales; b) casos de alto riesgo para puntos de aguas residuales en cuerpos de agua; c) presencia de conflictos socio-ambientales; d) trámites 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](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.



**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), "Cumplimiento basado en la evidencia", in *Regulatory Enforcement and Inspections in the Environmental Sector of Peru*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/ab9fe869-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>.