

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^[1]), (OECD, 2018^[2]).

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^[3]). Se lleva a cabo el diagnóstico de las necesidades de capacitación. La Academia (OEFA, n.d.^[4]) 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^[3]). 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.¹ 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.^[5]). 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,² 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.³

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^[61]), 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

¹ Véase *op. cit.*, l.3.

² Véase la Resolución de Presidencia Ejecutiva No 141-2016-SERVIR-PE.

³ 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>.



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), "Profesionalismo", in *Regulatory Enforcement and Inspections in the Environmental Sector of Peru*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/3cd201bf-es>

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>.