

# 11 Promoción del cumplimiento

---

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

---

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

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

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

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

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

## Promoción del cumplimiento: principios rectores y herramientas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Evaluación

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

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

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

## Recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

Los objetivos clave del enfoque revisado incluyeron:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referencias

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

## Notas

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

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

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

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

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

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

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

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



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

DOI: <https://doi.org/10.1787/c3c4a960-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>.