

# 6

## Visión a largo plazo

---

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

---

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

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

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

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

## Visión oficial y estrategia

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

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

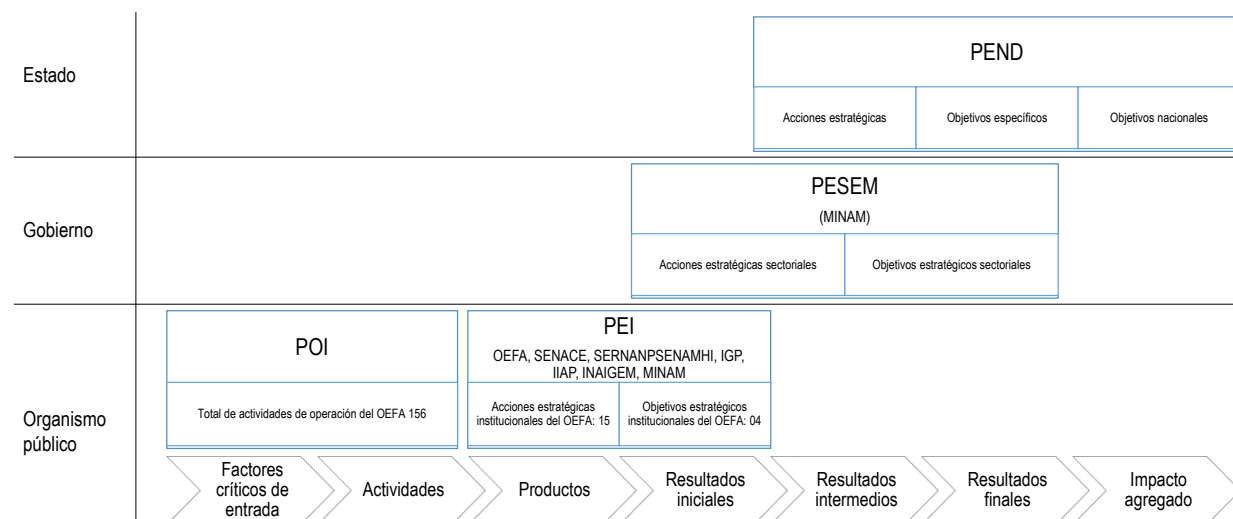
El primer elemento de la política institucional es “contribuir con la mejora de la calidad del ambiente y la salud de las personas a través de la promoción del cumplimiento con los requisitos ambientales por medio de la acción articulada y efectiva del SINEFA y de acuerdo con un enfoque de riesgos preventivos,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

## Evaluación

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

## Recomendaciones

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

## Referencias

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

## Notas

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

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

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

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



**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), "Visión a largo plazo", in *Regulatory Enforcement and Inspections in the Environmental Sector of Peru*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/cf14ed0b-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>.