

HACIENDO DE LO BUENO ALGO MEJOR: ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO DEL RÉGIMEN DE INCENTIVOS EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

MAKING GOOD THINGS EVEN BETTER: REGULATORY IMPACT ASSESSMENT OF THE INCENTIVES REGIME IN THE ENVIRONMENTAL ENFORCEMENT FIELD

Gabriela López Medrano^{*}
Bullard Falla Ezcurra +

Andrea Cadenas Cachay^{**}
Bullard Falla Ezcurra +
Exmiembro de THĒMIS

All regulatory activity from the administration has an impact on the market and on people's actions. For this reason, it is necessary to have tools to predict and evaluate these impacts, so that the most efficient state measures are chosen, avoiding undesirable results.

In this article, the authors emphasize the need for an ex post regulatory impact assessment to maintain the effectiveness of the regulatory instruments chosen. This, especially for new regulatory measures, such as the incentive scheme recently implemented by the OEFA.

KEY WORDS: *Inspection; cost-benefit analysis; regulatory impact assessment; public management.*

Toda actividad regulatoria por parte de la administración tiene un impacto en el mercado y en el actuar de los administrados. Es por esa razón que se hace necesario contar con herramientas que permitan prever y evaluar dichos impactos, permitiendo optar por las medidas estatales más eficientes, evitando resultados no deseados.

En el presente artículo, las autoras hacen énfasis en la necesidad de la evaluación de impacto regulatorio ex post para mantener la efectividad de los instrumentos regulatorios elegidos. Ello, especialmente, frente a medidas regulatorias novedosas, como el régimen de incentivos recientemente implementado por el OEFA.

PALABRAS CLAVE: *Fiscalización; análisis costo-beneficio; análisis de impacto regulatorio; ambiente; administración pública.*

^{*} Economista. Master en Competencia y Regulación de Mercado por la Barcelona Graduate School of Economics. Cuenta con experiencia en temas de Organización Industrial, Regulación y Políticas de Competencia. Jefa del Área Económica del Estudio Bullard Falla Ezcurra +. Asociada Senior en Bullard Falla Ezcurra +. Contacto: glopez@bullardabogados.pe.

^{**} Abogada. Adjunta de docencia del curso de Derecho de la Competencia en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad del Pacífico. Asociada Senior en Bullard Falla Ezcurra +. Contacto: acadenas@bullardabogados.pe.

I. EL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EN EL PERÚ

En los últimos 15 años el Análisis de Impacto Regulatorio [en adelante, AIR] o *Regulatory Impact Assessment* ha cobrado notoriedad entre las instituciones regulatorias internacionales como un mecanismo destinado a mejorar la calidad de la regulación a través de la evaluación *ex ante* de los costos y beneficios de las medidas regulatorias a aplicar.

Según el Manual Introductorio para llevar a cabo un AIR de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* [en adelante, la OCDE], “el AIR es un proceso destinado a identificar y analizar sistemáticamente los efectos esperados de un propuesta regulatoria, utilizando metodologías analíticas reconocidas, como el análisis costo-beneficio. Además, el AIR es un proceso comparativo: se basa en la determinación de los objetivos buscados y la identificación de las posibles medidas regulatorias capaces de alcanzar dichos objetivos. Las «opciones viables» son luego analizadas, bajo la misma metodología, para así otorgar mayor información a los reguladores sobre el nivel de eficacia y eficiencia de cada opción y permitir que la opción más efectiva y eficiente sea elegida como resultado del proceso”¹. Bajo dicho concepto, el estudio del AIR se ha centrado principalmente en la evaluación que se debería realizar *ex ante* a la implementación de una medida regulatoria, para analizar su necesidad, impacto y viabilidad. Es decir, el AIR se ha concebido principalmente como una forma de introducir regulaciones más efectivas y eficientes.

En el Perú, a pesar de no existir una metodología transversal a todos los sectores económicos ni una exigencia que establezca como requisito de validez de la regulación que ésta haya pasado por una previa evaluación de su impacto en la sociedad, en los últimos años se han desarrollado algunos esfuerzos por elevar la calidad de las normas aplicables en el país.

En noviembre de 2006, mediante la Resolución Ministerial 639-2006-EF/67, el Ministerio de Economía y Finanzas [en adelante, MEF] emitió el Manual para el Análisis Económico y Legal de la Producción Normativa, a través del cual implementó un sistema de controles cuantitativos y cualitativos

de índole económico y legal que tenía por objetivo encontrar las fallas en el proceso de elaboración de una norma determinada. Uno de los elementos de este sistema de controles es la evaluación previa de los impactos económicos, cuyo objetivo no sólo es evitar aprobar normas con efecto nulo sobre el bienestar de la sociedad, sino impedir que ellas tengan costos de instrumentación para el gobierno y costos de cumplimiento para los particulares, superiores a los beneficios esperados. Sin embargo, su aplicación es limitada. Según la Resolución que aprobó el referido Manual, este sólo es de aplicación para la elaboración de los dispositivos que emite el MEF y además debe ser seguido por las Direcciones Generales de este ministerio.

Asimismo, en el 2006, se emitió el Reglamento de la Ley Marco para la producción y sistematización legislativa, aplicable a todas las entidades de la Administración Pública para la elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos. El artículo tres de la norma en cuestión establece que “el análisis costo-beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables”. Además, se señala expresamente que dicho análisis es “obligatorio en [...] leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental”. Sin embargo, la falta de mecanismos de *enforcement* de dicha obligatoriedad ha limitado la aplicación del análisis buscado.

A nivel de los organismos reguladores, tampoco encontramos una metodología uniforme sobre la evaluación de impacto regulatorio que dichos organismos deberían realizar al ejercer su función normativa. Sin embargo, los organismos reguladores han incorporado en sus reglamentos generales una serie de principios que contienen elementos propios del AIR. Así, por ejemplo, los Reglamentos Generales de Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería [en adelante, OSINERGMIN], Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones [en adelante,

¹ Traducción libre de: “RIA is a process of systematically identifying and assessing the expected effects of regulatory proposals, using a consistent analytical method, such as benefit/cost analysis. RIA is a comparative process: it is based on determining the underlying regulatory objectives sought and identifying all the policy interventions that are capable of achieving them. These «feasible alternatives» must all be assessed, using the same method, to inform decision-makers about the effectiveness and efficiency of different options and enable the most effective and efficient options to be systematically chosen”. En: OECD. “Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). Octubre, 2008. En: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>.

OSIPTEL], Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público [en adelante, OSITRAN] y Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento recogen el Principio de Actuación Basado en el Análisis costo-beneficio. Si bien dicho principio ha sido recogido en los textos de cada uno de los reglamentos mencionados con ciertas particularidades, en todos subyace la obligación de que los organismos reguladores realicen una valoración cualitativa y cuantitativa de los costos y beneficios implicados en sus intervenciones regulatorias para, a través de la comparación de las medidas disponibles, elegir aquella que suponga mayores beneficios al menor costo para atender el objetivo que se pretende alcanzar con la regulación.

Al respecto, como lo ha señalado Quintana, si bien los reglamentos generales de los organismos reguladores peruanos contemplan una serie de principios de cumplimiento obligatorio, que contienen elementos propios del AIR, ninguno de los reglamentos generales de los reguladores contiene una norma que establezca qué principio tendría que aplicarse preferentemente sobre los otros, ni tampoco en qué supuestos de hecho correspondería aplicar uno de los principios y no los otros².

Siendo ello así, recientemente, el OSIPTEL, mediante Resolución 035-2016-CD-OSIPTEL emitió su Manual de Técnica Normativa. Según lo dispuesto en dicho manual, el mismo tiene como objetivo establecer disposiciones para uniformizar la elaboración de las normas de carácter general emitidas por el Consejo Directivo de dicho organismo regulador. Así, al establecer cuál debe ser el contenido de las normas a emitirse, se establece que éstas deben contener una Exposición de Motivos, en la que desarrolle la necesidad y viabilidad de la propuesta, así como el análisis costo-beneficio de la misma y el impacto de la medida sobre el ordenamiento legal vigente³.

Por su parte, a nivel del marco normativo que rige las funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [en adelante, OEFA], no encontramos una disposición que establezca una metodología de AIR que debería seguir el organismo cada vez que ejerce su función normativa. Sin em-

bargo, como parte de las buenas prácticas regulatorias adoptadas por la institución, es posible identificar que el OEFA ha diseñado un procedimiento participativo que toma en cuenta la opinión de los ciudadanos, los administrados y la sociedad civil antes de la aprobación de las normas. Sobre la base de ello, el OEFA ha adoptado la buena práctica de publicar todos los proyectos normativos de carácter general formulados en el ámbito de su competencia, para luego recibir comentarios de los interesados y así mejorar y legitimar el impacto de la normativa⁴. Como resultado de la implementación de esta práctica, según información de la institución, el número de proyectos normativos publicados se habría incrementado de 1 a 33 en total. Además, el 31% del total de comentarios recibidos habrían motivado ajustes en las propuestas normativas presentadas⁵.

Como se puede observar, a pesar de los esfuerzos desplegados para incorporar en los procesos de creación de normas algunos elementos de evaluación de impacto regulatorio, no se ha establecido claramente una metodología de AIR o, en muchos casos, los mandatos existentes no parecen haber generado el impacto necesario en los agentes reguladores.

En esa línea, en el documento "Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality"⁶, recientemente publicado por la OCDE, dicha organización evaluó las políticas, instituciones y herramientas empleadas por el gobierno peruano para diseñar, implementar y hacer cumplir regulaciones de alta calidad. Entre sus conclusiones, la OCDE señala que si bien existen varias instituciones y políticas públicas orientadas a tener una regulación de calidad, no existe una política regulatoria ni un organismo encargado de establecer un estándar adecuado de calidad regulatoria y de hacerlo cumplir. En ese sentido, entre otras recomendaciones, se sugiere implementar un sistema general y obligatorio que permita supervisar el proceso de elaboración de nuevas normas y también la calidad del AIR que se aplique.

En ese sentido, considerando la falta aún de un diseño regulatorio que establezca claramente una

² QUINTANA, Eduardo. "Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos". En: Derecho y Sociedad 36. 2011. p. 29.

³ Ver: <https://www.osiptel.gob.pe/repositorioaps/data/1/1/1/PAR/035-2016-pd-osiptel/Manual-tecnica-normativa-osiptel.pdf>

⁴ MINISTERIO DEL AMBIENTE. "Informe Sectorial: La Fiscalización Ambiental en el Perú (2011-2015)". En: <http://www.oefa.gob.pe/balance-de-gestion-institucional-2012-2015/la-fiscalizacion-ambiental-en-el-peru2011-2015>

⁵ Información obtenida en: <http://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/iniciativa-del-oefa-es-reconocida-como-buena-practica-en-gestion-publica>

⁶ Disponible en: <http://www.oecd.org/countries/peru/regulatory-policy-in-peru-9789264260054-en.htm>

metodología de evaluación como el AIR, es posible afirmar que el avance de los reguladores peruanos en cuanto a la implementación de este mecanismo todavía es limitado y se ha concentrado en la evaluación *ex ante*.

Como veremos a continuación, un AIR no sólo exige evaluar *ex ante* cuál es el problema que la regulación pretende atender y los costos y beneficios de las opciones regulatorias identificadas, para así llegar a la opción más eficiente y eficaz posible. Una completa aproximación de este mecanismo también implica la evaluación *ex post* de la regulación escogida con el fin de analizar su implementación y si los objetivos previamente identificados fueron alcanzados o no con la medida regulatoria elegida e implementada. Además, en países en los que no existen metodologías uniformes ni procedimientos previos exigibles como requisito para la adopción de medidas regulatorias, la necesidad de una evaluación *ex post* de la regulación resulta de especial relevancia.

II. EL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE Y EX POST

Como lo hemos mencionado, el AIR busca garantizar que las regulaciones sean lo más efectivas y eficientes posibles, entendiendo como efectiva una regulación que se ajuste al objetivo para el que fue creada y, como eficiente, aquella que implique el menor costo total posible. Alcanzar estos objetivos es importante en tanto una regulación de baja calidad podría generar mayores e injustificados costos para la sociedad⁷.

En particular, esta metodología implica identificar las alternativas regulatorias que sean más adecuadas para solucionar el problema regulatorio identificado y luego estimar, por un lado, los beneficios totales de la regulación; y, por el otro, los costos totales involucrados en cada una de dichas

alternativas. Tanto los beneficios como los costos deben ser estimados para todos los agentes de la sociedad que son implicados con la regulación.

Este análisis permitirá identificar si los beneficios exceden a los costos y además cuál de las alternativas es la menos costosa. Muchas veces la estimación de beneficios puede ser compleja, por lo que una metodología alternativa es asumir la existencia de beneficios que justifican la regulación y elegir la alternativa con el costo estimado más bajo⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, una completa aproximación de este mecanismo (AIR) también implica la evaluación *ex post* de la regulación escogida con el fin de evaluar su implementación y, en particular, su impacto, de manera que se pueda evaluar si se alcanzaron los objetivos previstos en la evaluación *ex ante*. Sin embargo, como lo han reconocido Deighton-Smit, Erbacci y Kauffmann⁹, la evaluación posterior como parte del AIR todavía no ha recibido mucha atención por parte de los reguladores a nivel internacional.

Aun cuando la evaluación *ex post* de la regulación no suele ser el centro de atención en las propuestas de metodologías de evaluación de la regulación, la OCDE ha reconocido que el AIR es útil en todas las fases del ciclo de una política pública. Es decir, el AIR es de fundamental importancia en la fase de desarrollo de la política pública, la cual comprende la identificación del objetivo a perseguir; en la fase de desarrollo del instrumento regulatorio, en la que se analizarán las opciones viables elegidas para alcanzar el objetivo; y, finalmente también en la fase de evaluación *ex post*. En esta última fase, el AIR será útil para verificar el impacto real de la regulación, evaluar hasta qué punto el objetivo que se buscaba con su implementación realmente se está cumpliendo y, sobre todo, qué modificaciones o correcciones podrían ser necesarias para mantener la efectividad del instrumento¹⁰.

⁷ Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). Octubre, 2008. En: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>.

⁸ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT- SIGMA. [En Adelante, OECD] "Improving policy instruments through impact assessment". Sigma Paper 312001. 2001. p. 29.

⁹ DEIGHTON-SMITH, Rex; Angelo ERBACCI y Céline KAUFFMANN. "Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment", En: OECD Regulatory Policy Working Papers 3. Paris: OECD Publishing. 2016. En: <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>.

¹⁰ Traducción libre de: "There are three phases in the policy cycle where impact assessment is particularly useful:

- In the policy development phase. Once the political decision has been taken to pursue certain objectives and goals, impact assessment is used to develop policy options and to select the most appropriate policy instrument to achieve the objective.
- In the instrument development phase. Once the instrument has been chosen, impact assessment is used while drafting the instrument, to ensure that it is well-designed and will meet the given objectives in an efficient and cost-effective manner.
- In the evaluation phase (ex post evaluation). Once the instrument has been implemented for a certain time, impact assessment is used to verify the real impact; assess to which extent the objective has been met and initiate amendments/corrections, if necessary".

Por lo anterior, se ha establecido que la evaluación que se debería realizar sobre un instrumento regulatorio implementado debería explorar:

- Si los objetivos están siendo alcanzados de forma eficiente,
- Si existen efectos colaterales,
- Si el instrumento ha sido fácilmente implementado,
- Si se ha logrado un alto grado de cumplimiento y
- Si los costos y beneficios han sido distribuidos de manera justificada.

Tomando en cuenta estos objetivos, la evaluación *ex post* debería tener tres etapas:

- a) La Etapa de Preparación.- En esta etapa se debe determinar si se analizará la integridad o sólo parte del instrumento regulatorio, así como los criterios que serán tomados en cuenta en la evaluación. Así, por ejemplo, podría evaluarse si los objetivos están siendo alcanzados de forma eficiente, así como el análisis costo-beneficio o costo-efectividad.

Como resulta evidente, en los casos en los que exista documentación sobre la evaluación *ex ante* que motivó la regulación bajo análisis, los beneficios esperados con su implementación serán tomados de dicha documentación.

- b) La Etapa de Análisis de Data.- Esta etapa tiene como principal objetivo la recolección de información y data disponible sobre el impacto real del instrumento regulatorio. Se debería buscar la identificación de la data producida o generada antes de la implementación de la norma con aquella que se hubiera generado durante su implementación.

Así, por ejemplo, de optarse por la realización de un análisis costo-beneficio o costo-efectividad, en un escenario de evaluación *ex post*, los costos de la medida regulatoria deberían ser los costos en los que las em-

presas están incurriendo para cumplir con la normativa impuesta, así como los costos que la entidad regulatoria encargada de hacer cumplir la regulación viene ejecutando. Asimismo, los beneficios de la medida regulatoria deberían ser los resultados que se están obteniendo y que se esperan obtener con la medida. De esta manera, en la Etapa de Evaluación sería posible medir el real impacto de la medida regulatoria impuesta a fin de evaluar su reforma, mejora o remoción.

- c) La Etapa de Evaluación del Instrumento.- Esta etapa se centra en el análisis comparativo de la información recolectada.

Como resultado de la evaluación, se debería determinar si el instrumento está siendo efectivo y eficiente o si, por el contrario, requiere alguna modificación que lo mejore¹¹.

En línea con la metodología antes propuesta, es posible identificar algunos antecedentes de evaluaciones *ex post* utilizadas para diagnosticar la normativa que no está cumpliendo con su objetivo en algunas jurisdicciones. Así, por ejemplo, en 1995, Australia, a través de la Competition Principles Agreement, determinó que cada gobierno federal debía revisar su normativa a fin de que aquellas que restringieran la competencia fueran descartadas en tanto no estuvieran justificadas en algún asunto de interés público¹². Este análisis debía identificar el posible efecto de la restricción de competencia en la economía en general y, sobre la base de ello, evaluar el balance de costos y beneficios de la regulación.

En nuestro país, también existen iniciativas de este tipo. A nivel del congreso, la Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo [en adelante, CEMOL] ha propuesto crear la "Oficina de Análisis de Impacto Normativo de las Propuestas de Ley"¹³, entidad que se encargaría del seguimiento y evaluación de la legislación aprobada por dicha entidad. Sin embargo, hasta la fecha, no se han hecho públicos los resultados obtenidos por la CEMOL en su gestión.

Recientemente, el OSIPTEL, conjuntamente con el Instituto Nacional de la Competencia y de la Pro-

OECD. "Improving policy instruments through impact assessment". Óp. cit. p. 8.

El análisis que se muestra a continuación se basa en el mismo documento páginas 19 a 20.

¹¹ Metodología tomada de OECD. "Improving Policy Instruments through Impact Assessment". SIGMA Papers 31. OECD Publishing. 2001.

¹² OECD. "Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries". OECD Publications. 1997. En: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>

¹³ En: <http://elcomercio.pe/politica/congreso/proponen-crear-oficina-que-revise-impacto-real-leyes-noticia-1913835>

tección de la Propiedad Intelectual [en adelante, INDECOPI], han presentado las Guías de Estudios de Mercado. Según lo señalado en este documento, “los estudios de mercado determinan si el mercado realmente no está funcionando correctamente como se sospechó en un principio, y de ser así, determinan cuáles son las causas y soluciones que pueden proponerse para solucionar el problema”¹⁴. Siguiendo la lógica de una evaluación *ex post* de la regulación o recomendaciones regulatorias emitidas, en las referidas Guías se establece que el INDECOPI “podrá llevar a cabo una evaluación para efecto de identificar qué tan eficaz ha sido al abordar el problema de competencia que afectaba al mercado y en mejorar el bienestar del consumidor”¹⁵.

En el mismo sentido, si bien se ha señalado que el OEFA “evalúa el desempeño de la norma y cómo se modifica a través del tiempo la problemática identificada, verificando el logro de las metas y objetivos que se buscaron alcanzar con su implementación [...] a fin de obtener información para tomar la mejor decisión, la cual puede ser: continuar con la norma, adaptarla, modificarla o derogarla, según corresponda”¹⁶, aún no existen documentos o evaluaciones oficiales que demuestren la aplicación de una metodología de análisis

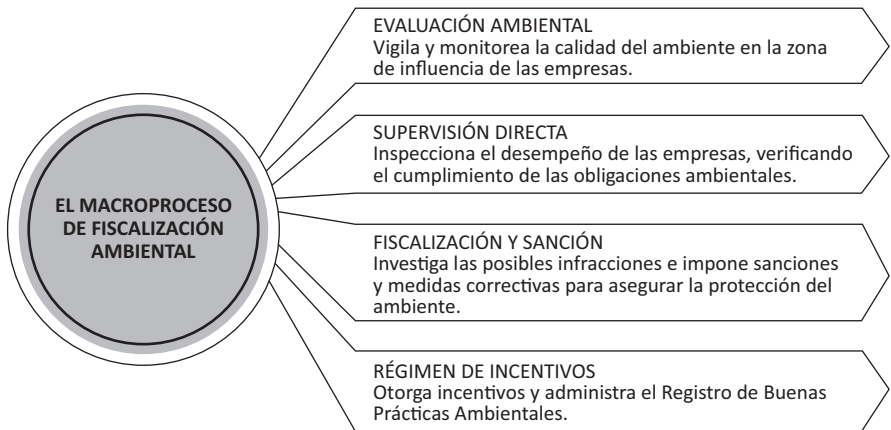
ex post detallada que haya motivado algún ajuste o modificación en algún instrumento regulatorio aprobado por el OEFA¹⁷.

Dado que la evaluación posterior puede constituirse como una forma dinámica de evaluar la efectividad de la regulación y que, como lo han reconocido Deighton-Smit, Erbacci y Kauffmann, su temprana implementación es determinante para la recolección de la información necesaria para evaluar su funcionamiento e impacto en la realidad, resulta de especial relevancia aplicar la metodología propuesta a mecanismos regulatorios recientemente implementados y que, por tanto, permitan mejoras inmediatas para incrementar su efectividad en el corto plazo. Por ello, en el presente artículo, buscaremos aplicar la metodología antes propuesta al recientemente introducido régimen de incentivos del OEFA.

III. EL RÉGIMEN DE INCENTIVOS DEL OEFA

El OEFA es un organismo, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización ambiental, la cual se desarrolla como un macroproceso integrado a través de cuatro funciones: evaluadora, de supervisión directa, de fiscalización y sanción, así como de aplicación de incentivos.

Gráfico 1
La visión del OEFA del “macroproceso” de la fiscalización ambiental



Fuente: OEFA. La Fiscalización Ambiental en el Perú (2011-2015)
En: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=16883

¹⁴ INSTITUTO NACIONAL DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. “Guía de Estudios de Mercado”. Lima. 2016. p. 2.
¹⁵ *Ibíd.* p. 11.
¹⁶ MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Óp. cit.* p.62.
¹⁷ Si bien OEFA todavía no ha realizado la modificación de un instrumento regulatorio basada en una evaluación *ex post*, recientemente, en su documento “El Impacto de la fiscalización ambiental en el desempeño de las empresas mineras”, publicado en junio de 2016, ha realizado un análisis de evaluación *ex post* de las herramientas de fiscalización ambiental en el sector minería.

En ese sentido, el OEFA promueve el cumplimiento de las normas ambientales a través de sus funciones y las herramientas que corresponden a cada una de ellas. La función de fiscalización y sanción, que comprende la investigación de posibles infracciones administrativas, tiene como principales herramientas la imposición de sanciones, medidas cautelares y medidas correctivas para promover el cumplimiento de la normativa.

Tanto las multas como las medidas correctivas constituyen instrumentos de carácter coercitivo que aplica el OEFA para fomentar el cumplimiento de la legislación ambiental. Así, mientras las multas son sanciones monetarias, las medidas correctivas son medidas que buscan restaurar o rehabilitar los daños que la conducta sancionable hubiera ocasionado.

Otra herramienta que viene aplicando esta institución para cumplir con el mismo objetivo de cumplimiento de la normativa es el régimen de incentivos. Mediante dicho régimen se busca fomentar el cumplimiento y el sobrecumplimiento de la normativa ambiental a través del otorgamiento de incentivos honoríficos y monetarios. Cabe señalar que los regímenes de incentivos constituyen instrumentos de tercera generación, en comparación con aquellos de primera generación, como las sanciones monetarias.

En efecto, los incentivos diseñados por el OEFA son un mecanismo complementario a los instrumentos coercitivos que tradicionalmente ha venido aplicando dicho organismo. Este tipo de mecanismos se enmarcan dentro de los llamados instrumentos de tercera generación. Los instrumentos de cumplimiento normativo son los de primera generación o instrumentos de comando y control, los de segunda generación están referidos a instrumentos económicos y los de tercera generación se refieren a instrumentos voluntarios. Los incentivos diseñados por el OEFA se ajustan a los instrumentos de tercera generación, en tanto son instrumentos no coercitivos que promueven que las empresas se comprometan a realizar ciertas acciones para reducir los impactos ambientales que provoca el desarrollo de sus actividades, incluso más allá de lo estrictamente estipulado por la normativa ambiental¹⁸.

En este caso, el régimen de incentivos del OEFA es un mecanismo de premiación de aquellas

medidas o de aquellos procesos que son implementados y ejecutados con la finalidad de reducir y/o prevenir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales, más allá de lo exigido por la normatividad aplicable. Dicho régimen está compuesto por el registro de buenas prácticas ambientales, al cual las unidades fiscalizables (unidad minera, lote, central, planta, concesión, entre otros) ingresan según su nivel de cumplimiento de la normativa; y, por el otorgamiento de incentivos honoríficos o económicos, a los que podrían acceder dichas unidades bajo ciertos requisitos.

Según el Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales [en adelante, RBPA]¹⁹, se inscriben en dicho registro las unidades fiscalizables de los sectores de minería, energía, pesquería, industria y otros bajo la competencia del OEFA que cumplen la normativa ambiental. Para que una unidad fiscalizable ingrese a este registro, no deberá tener ningún hallazgo en la última supervisión realizada por la Dirección de Supervisión del OEFA. Una vez registrado, podrá permanecer en dicho registro por 24 meses, estando sujeto a su exclusión en caso se detectara una presunta infracción administrativa producto de una supervisión directa o si se difundiera indebidamente su incorporación en el RBPA del OEFA.

En ese sentido, “la inscripción en el referido registro otorga una serie de beneficios a las empresas. En primer lugar, implica un reconocimiento público de su buen desempeño ambiental. Esto, a su vez, coadyuva a mejorar la relación con la población asentada en la zona de influencia de su actividad económica y, por ende, permitiría disminuir o evitar el surgimiento de conflictos socio-ambientales. En segundo lugar, una empresa inscrita en el registro podrá acceder al otorgamiento de incentivos honoríficos y económicos”²⁰.

Siendo ello así, según el Reglamento de Incentivos, las unidades fiscalizables que realicen buenas prácticas ambientales que tengan como objetivo “prevenir y/o reducir en mayor medida los impactos negativos en el ambiente y que superen lo exigido en la normativa ambiental y/o en sus compromisos ambientales” recibirán incentivos honoríficos e incentivos económicos. Para que una unidad fiscalizable reciba estos incentivos debe encontrarse inscrita en el RBPA, sustentar al menos

¹⁸ Más desarrollo al respecto en: OEFA. “La Aplicación de los Incentivos en la Fiscalización Ambiental”. Documento de Trabajo 001-2015-OEFA/DFSAl/DT. En: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=14364

¹⁹ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo 034-2014-OEFA/CD y modificado mediante Resolución de Consejo Directivo 047-2015-OEFA/CD.

²⁰ MINISTERIO DEL AMBIENTE. Óp. cit. p. 172.

una buena práctica ambiental sostenible, haberla implementado y mantenerla en operación.

Los criterios para calificar a las prácticas ambientales son: a) La magnitud de los perjuicios y daños ambientales evitados por las medidas o procesos implementados; b) La mejoría o recuperación de ambientes degradados; c) La innovación tecnológica de los procesos o medidas implementados; d) La sostenibilidad y la posibilidad de replicar las medidas o procesos implementados; y, e) El alcance de los beneficios generados a favor de la sociedad por las medidas procesos implementados.

Sobre la base de los resultados de la evaluación de la buena práctica sustentada por una unidad fiscalizable inscrita en el RBPA, podrían otorgarse los tres siguientes incentivos honoríficos:

- El primero es la incorporación en un ranking (llamado Ranking de Excelencia Ambiental - REAL), según el sector al que pertenece la unidad fiscalizada. El orden del ranking dependerá del puntaje que el Jurado Calificador de Incentivos le otorgue a la práctica.
- El segundo es el reconocimiento anual denominado Qumir Rapi. El número de Qumir Rapi que reciba la unidad fiscalizable dependerá de la calificación que le asigne el referido jurado a la práctica ambiental que está aplicando al régimen de incentivos.
- El tercero es el Sello anual Qumir Kawsay, que es la máxima distinción que otorgará el OEFA a las unidades fiscalizables que alcanzan puntajes iguales o mayores a 84.

Por su parte, los incentivos económicos están constituidos por los Certificados de Descuento de Multas [en adelante, CDM], documentos que contienen un valor económico expresado en Unidades Impositivas Tributarias [en adelante, UIT], los cuales son transferibles y tienen una vigencia de cuatro años. El objetivo de los CDM, como su nombre lo indica, es el pago de las multas que podría imponer el OEFA en el futuro. Su valor es determinado como el mínimo número entre el 15% del valor de la inversión de la práctica postulada (expresado en UIT) y el puntaje obtenido por dicha práctica.

En su primera edición en el 2015, se recibieron doce postulaciones de buenas prácticas al Régi-

men de Incentivos, de los cuales cuatro corresponden al sector pesquería, tres al sector energía (subsector electricidad), tres al sector minería y dos al sector industria. Dentro de las propuestas premiadas se encuentran el cambio de matriz energética y mejoras en tratamientos de efluentes, la forestación en pequeña escala para la captura de carbono, entre otros.

La búsqueda e incorporación de mecanismos novedosos que modernicen la política regulatoria deberían ser un ejemplo para los demás reguladores. Según Verange y Gouldson, la regulación actual debería complementarse con este tipo de mecanismos²¹. Sin embargo, para que estos instrumentos sean eficaces y eficientes es importante que de manera temprana sean sometidos a una evaluación *ex post*.

En atención a lo anterior, a continuación describiremos por qué y cómo debería realizarse el análisis de impacto regulatorio *ex post* del Régimen de Incentivos del OEFA.

IV. FUNDAMENTOS DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO *EX POST* DEL RÉGIMEN DE INCENTIVOS DEL OEFA

De acuerdo a lo establecido en la Ley 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental [en adelante, SINEFA], el OEFA ejerce función normativa. Dicha función comprende “la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo”.

Tal como se desprende de los considerandos de la Resolución de Consejo Directivo 040-2014-OEFA/CD²², que aprobó el Reglamento de Incentivos, el mecanismo introducido por dicho reglamento fue emitido en ejercicio de la citada función normativa del OEFA, como ente rector del SINEFA.

Por su parte, mediante Resolución Ministerial 247-2013-MINAM, se aprobó el Régimen Común de la Fiscalización Ambiental [en adelante, el RCFA], el cual tiene como objetivo establecer “los

²¹ VERANGE, Bettina y Andrew GOULDSON. “Trustbased Environmental Regulation”. En: Science of the Total Environment 408. 2010. pp. 5235-5243. En: https://www.researchgate.net/publication/46009008_Trust-based_environmental_regulation.

²² Modificada mediante la Resolución de Consejo Directivo 047-2015-OEFA/CD.

lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en el país” y “busca garantizar una fiscalización ambiental homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país como medio para garantizar el respeto de los derechos vinculados a la protección del ambiente”.

Para tales efectos, al definir su ámbito de aplicación, el RCFA contempla una definición amplia de fiscalización ambiental, señalando que cuando en ella se haga referencia a dicho término, ésta deberá entenderse en sentido amplio. Ello es consistente con la concepción antes mencionada según la cual el OEFA se encarga del macroproceso de fiscalización ambiental, dentro del cual se encuentran la evaluación ambiental, la supervisión directa, la fiscalización y sanción, así como el régimen de incentivos.

Siendo ello así, es posible afirmar que los principios y lineamientos comunes de la fiscalización ambiental recogidos en el RCFA también serán aplicables, en lo que corresponda, al Régimen de Incentivos antes descrito.

En ese sentido, para efectos del AIR, resultan de especial relevancia los principios de eficiencia, efectividad y mejora continua, reconocidos como principios de observancia obligatoria según el artículo tres del RCFA. Específicamente dichos principios han sido definidos de la siguiente manera:

Artículo 3.- “Principios que rigen la fiscalización ambiental

[...]

- d) Eficiencia.- La fiscalización ambiental debe ser realizada al menor costo social y ambiental posible, maximizando el empleo de los recursos con los que cuenta.
- e) Efectividad.- La fiscalización ambiental debe ser ejercida de modo tal que propicie que los administrados actúen en cumplimiento de sus obligaciones ambientales.
- f) Mejora continua.- Las entidades de fiscalización ambiental coadyuvan al proceso de mejora continua de la legislación ambiental proponiendo a las autoridades competentes los cambios normativos que identifiquen como necesarios a consecuencia del ejercicio de la fiscalización ambiental a su cargo.

[...]”.

En virtud del principio de mejora continua, el OEFA debe orientar sus acciones a coadyuvar al proceso

de mejora continua de la legislación ambiental y, en dicha medida, motivar procesos de evaluación *ex post* para generar modificaciones o ajustes que podrían ser necesarios para elevar la calidad de la regulación ambiental en el ámbito de la fiscalización, dentro del que se encontrarían los regímenes de incentivos.

Estando obligado a promover una mejora continua en sus procesos normativos, el OEFA debería aplicar los principios de Eficiencia y Efectividad en su análisis. Así, en virtud de dichos principios, deberá verificar si las medidas regulatorias implementadas están siendo ejecutadas al menor costo posible y si éstas están en la práctica propiciando el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados.

Cabe precisar que si bien no se ha especificado expresamente en qué casos se debería privilegiar uno u otro principio o que estos resultan directamente aplicables al análisis de la regulación que debería realizar el OEFA, como en el caso del Régimen de Incentivos, lo cierto es que la sujeción de su actuación a los principios mencionados es obligatoria y consistente con las mejores prácticas regulatorias identificadas.

Entonces, debemos señalar que, sin perjuicio de que una metodología que busque sistematizar el análisis podría facilitar su implementación y elevar la calidad de la evaluación a realizarse, bajo el marco legal vigente el OEFA estaría obligado a realizar una evaluación *ex post* de sus actuaciones y, sobre todo, del ejercicio de su función normativa, dentro de la que se enmarca el Régimen de Incentivos antes descrito.

Es más, como lo hemos mencionado, en el Informe Sectorial La Fiscalización Ambiental en el Perú (2011-2015) se deja entrever que lo anterior es reconocido por el OEFA en tanto como constante práctica regulatoria “evalúa el desempeño de la[s] norma[s] [...] a fin de obtener información para tomar la mejor decisión, la cual puede ser: continuar con la norma, adaptarla, modificarla o derogarla, según corresponda”²³.

V. APLICACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO *EX POST* DEL RÉGIMEN DE INCENTIVOS DEL OEFA

En el punto II nos referimos a la metodología que se debería seguir para el análisis *ex post* de un instrumento regulatorio ya implementado. A continuación, y por las razones antes expuestas, esbo-

²³ MINISTERIO DEL AMBIENTE. Óp. cit. p.62.

zaremos qué debería considerarse en cada etapa de análisis y cómo debería el OEFA realizar el AIR *ex post* del Régimen de Incentivos.

A. La etapa de preparación

El instrumento regulatorio a ser evaluado es el Régimen de Incentivos del OEFA, entendido como los reconocimientos honoríficos y monetarios otorgados a las unidades fiscalizables registradas en el RBPA por el cumplimiento y sobrecumplimiento de la normativa ambiental. El análisis deberá permitir determinar si los objetivos de este instrumento están siendo alcanzados de forma eficiente.

B. La etapa de análisis de data

La información necesaria para realizar el análisis indicado es principalmente aquella que permita estimar los costos de la medida regulatoria.

Los costos pueden ser clasificados como costos de cumplimiento y otros. En el primer grupo se encuentran los costos asociados a la carga administrativa para el agente regulado, los costos relacionados con la implementación de la medida, tales como la compra de equipos, la contratación de personal, materiales, etcétera.

Asimismo, en este primer grupo se encuentran los costos que son asumidos por la entidad regulatoria correspondientes a los costos de divulgar la nueva regulación, desarrollar el nuevo sistema regulatorio, crear e implementar las inspecciones o sistemas de auditoría y el desarrollo e implementación del sistema de sanciones ante el incumplimiento de la medida regulatoria.

En el grupo de “otros costos” se encuentran los costos financieros relacionados al costo del capital para financiar el equipo necesario para cumplir con la medida regulatoria y en este grupo también se encuentran los costos indirectos, los cuales están referidos a los costos colaterales que por lo general afectan a terceras partes. En otras palabras, son los costos causados por cambios negativos en las condiciones del mercado a causa de la medida regulatoria que se está evaluando²⁴.

De otro lado, según la OCDE²⁵ mientras que la identificación de los beneficios puede ser más sencilla

debido a que éstos constituyen por lo general las razones por las cuales se implementó determinada regulación, su estimación puede ser complicada debido a que la mayoría de estos beneficios está relacionada a bienes o servicios que no tienen un valor de mercado, como por ejemplo un ambiente libre de contaminación.

Para identificar los costos antes mencionados se deberá tomar en cuenta lo siguiente:

- El primer otorgamiento de incentivos fue realizado en febrero de 2016. En dicha ocasión se reconocieron y premiaron once buenas prácticas ambientales correspondientes a nueve empresas de los sectores de minería, energía (electricidad), pesquería e industria²⁶.
- La evaluación de las prácticas postulantes se realizó en cinco etapas: (i) recepción de documentos; (ii) pre-evaluación; (iii) verificación en campo; (iv) evaluación y calificación Ranking de Excelencia Ambiental Anual [en adelante, REAL]; y, (v) premiación y difusión.
- Los premios que se dieron consistieron en: (i) incentivos monetarios, constituidos por los Certificados de Descuentos de Multas [en adelante, CDM], los cuales pueden ser usados únicamente para pagar multas impuestas por el OEFA; y, (ii) los incentivos honoríficos, constituidos por la inscripción en el REAL, el Qumir Rapi (signo distintivo de reconocimiento anual, directamente relacionado a la calificación que reciba la práctica ambiental postulante) y el Qumir Kawsay (máxima distinción honorífica)²⁷.

Tomando en cuenta lo anterior, los costos que se deberían incorporar en el análisis son los siguientes:

1. Costos de cumplimiento para la empresa regulada

Considerando que en este caso el instrumento regulatorio no está imponiendo una restricción que tiene que ser respetada, sino que, por el contrario, está premiando una acción, el “costo de cumplimiento” para la empresa sería el costo en que la empresa incurre para acceder a estos incentivos, diferente al costo de cumplir con la

²⁴ Esta clasificación fue tomada de: OECD. “OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance”. OECD Publishing. 2014. En: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>.

²⁵ OECD, “Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)”. Óp. cit.

²⁶ Información disponible en: <https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/oefa-reconoce-sobrecumplimiento-normativa-ambiental>.

²⁷ Más detalle en: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=14364.

normativa, el cual no debería estar vinculado a la evaluación de este instrumento.

En ese sentido, se deberían considerar los costos de estar inscrito en el RBPA y los relacionados con la aplicación al régimen de incentivos. Los primeros no son asumidos por la empresa porque el OEFA es la encargada de realizar esta inscripción una vez que obtiene los resultados de la supervisión. Los segundos abarcan los costos de presentación del expediente de postulación, el cual debe estar conformado por los gastos de horas-hombre especializadas, correspondientes a la elaboración y sustentación de la práctica presentada, así como los gastos de laboratorio necesarios, de ser el caso, para evidenciar el impacto de la referida práctica.

Asimismo, se deben considerar los costos de gestión interna de la empresa relacionados con la presentación y supervisión de la práctica presentada. Cabe señalar que, en los casos en los que la buena práctica con la que se está postulando haya surgido a raíz de la intención de la empresa de obtener el incentivo, el costo asumido por la implementación de dicha buena práctica podría ser incorporado en el análisis.

2. Costos de implementar el mecanismo para la entidad regulatoria

Estos costos deberían comprender todas las horas/hombre especializadas y los materiales involucrados en las cinco etapas del régimen de incentivos, tales como los gastos de laboratorio y materiales para la difusión del mecanismo.

Adicionalmente, se deberían considerar en este rubro los costos asociados al incentivo económico. Así por ejemplo, en el primer otorgamiento de incentivos, se premiaron a once unidades fiscalizables y el monto de los CDM otorgados ascendió a USD 479,000, según la estimación que hemos realizado. Este número fue calculado siguiendo la metodología establecida por el OEFA para asignar estos CDM²⁸, así como la información disponible sobre el valor de la inversión realizada²⁹ y el puntaje de cada una de las prácticas premiadas³⁰.

Así, el monto de cada CDM corresponde al número mínimo entre el 15% del valor de la inversión de la

práctica postulada (expresado en UIT) y el puntaje obtenido por dicha práctica. En ese sentido, en tanto estos CDM representan ingresos por pagos de multas que se dejarán de percibir por la entidad, se deberían contabilizar como costos de la medida.

3. Otros costos

Un costo colateral que el OEFA debería evaluar es el costo reputacional de la institución. Ello, debido a que por aplicar los incentivos por unidad fiscalizable y no por empresa, se podría premiar a unidades fiscalizables con buen comportamiento (unidades que cumplen la normativa) que pertenecen a empresas que tienen otras unidades fiscalizables con mal comportamiento (unidades que incumplen la normativa), lo que podría prestarse a cuestionamientos sobre la falta de coherencia del instrumento. Ello, por cuanto indirectamente se premiarían a empresas que tienen unidades fiscalizables que no están cumpliendo con la normativa ambiental.

Como se ha mencionado anteriormente, la identificación de los beneficios suele ser más sencilla que la de los costos, porque usualmente los beneficios esperados están relacionados con el objetivo de la medida regulatoria. En este caso, el objetivo buscado con el Régimen de Incentivos se centra en lograr el cumplimiento y sobrecumplimiento de la normativa ambiental, la cual a su vez tiene como fin la preservación de la calidad ambiental. En ese sentido, la pregunta relevante sería si estos beneficios fueron alcanzados con este mecanismo.

Una forma de aproximarse a la identificación del beneficio obtenido con la medida debería llevarnos a comparar el nivel de cumplimiento de la unidad fiscalizable, antes y después de la implementación del Régimen de Incentivos, así como de las demás unidades fiscalizables de la empresa titular de aquella que participó y que podría haber modificado su conducta de manera positiva como consecuencia del régimen. Así, por ejemplo, se deberían identificar no sólo el número de hallazgos de la unidad fiscalizable inscrita, luego de la premiación, sino también el desempeño de las unidades fiscalizables de la misma empresa que no participaron del régimen. Esta metodología está en línea con lo propuesto por Prakash y Potoski³¹,

²⁸ Resolución de Consejo Directivo 047-2015-OEFA/CD.

²⁹ Montos obtenidos del documento "Otorgamiento de Incentivos del OEFA". En: <http://www.oefa.gob.pe/publicaciones/i-otorgamiento-de-incentivos-del-oefa>.

³⁰ Puntaje final obtenido en: <https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/oefa-reconoce-sobrecumplimiento-normativa-ambiental>.

³¹ POTOSKI, Matthew y Aseem PRAKASH. "Covenants with weak swords: ISO 14001 and facilities' environmental performance". En: *Journal of Policy Analysis and Management* 31. 2011. En: <http://faculty.washington.edu/aseem/VEP.pdf>.

autores que sostienen que para medir la eficacia de mecanismos de este tipo se debería comparar el desempeño de las empresas que participan del mecanismo, antes y después de que este fuera aplicado.

Además, para complementar el análisis y medir el real impacto de la regulación, la identificación de los beneficios antes señalados debería complementarse con una valorización de los beneficios generados por el cumplimiento y sobrecumplimiento de la legislación ambiental. Para tales efectos, se podrían considerar los valores monetarios correspondientes a los beneficios derivados de la buena práctica ambiental implementada.

C. Etapa de Evaluación del Instrumento

Habiendo identificado los costos de cumplimiento para las empresas, los costos de implementar el régimen a cargo del OEFA, así como los beneficios obtenidos con la medida, la entidad debería realizar un análisis comparativo para determinar si los costos incurridos en la implementación del régimen se justifican en los beneficios obtenidos.

A partir del resultado de la evaluación comparativa, el OEFA debería determinar si modificaciones o ajustes al régimen resultan necesarios para mejorar su efectividad. Así, por ejemplo, la entidad podría evaluar si la motivación para participar de las empresas es principalmente reputacional, lo cual podría hacer que la entidad reduzca el costo de la medida (eliminación o reducción de los CDM) y repotencie los incentivos honoríficos para la empresa.

Además, dado que la identificación de los beneficios vinculados al régimen que hemos propuesto podría evidenciar que a pesar de existir cumplimiento y sobrecumplimiento de la legislación, la calidad ambiental no se ha visto mejorada, en tales supuestos, el OEFA debería motivar cambios legislativos que coadyuven a la mejora continua del medio ambiente.

VI. CONCLUSIONES

Mucho se ha escrito sobre la aplicación del AIR como herramienta para elevar la calidad regulatoria, pero poco se ha comentado sobre las ventajas de su aplicación *ex post*. De hecho, la práctica regulatoria que ha incorporado el AIR se ha limitado a la evaluación *ex ante* del mecanismo y no suele tomar en cuenta que la evaluación *ex post* es igualmente necesaria para mantener la efectividad y eficiencia de los instrumentos regulatorios implementados.

En efecto, un AIR no sólo exige evaluar *ex ante* cuál es el problema que la regulación pretende atender

y los costos y beneficios de las opciones regulatorias identificadas, para así llegar a la opción más eficiente y eficaz posible. Una completa aproximación de este mecanismo también implica la evaluación *ex post* de la regulación escogida con el fin de analizar su implementación y si los objetivos previamente identificados fueron alcanzados o no con la medida regulatoria elegida e implementada.

En ese contexto, resulta de especial relevancia aplicar los mecanismos de evaluación *ex post* a regulaciones que se encuentren en etapa de implementación y que, por tanto, podrían elevar su efectividad a través de mejoras tempranas en su diseño. Tal es el caso del Régimen de Incentivos, mecanismo que fue creado a fines del 2014 y en virtud del cual recientemente se realizó el primer otorgamiento de incentivos, que reconoce y premia a las unidades fiscalizables a fin de motivar el cumplimiento y sobrecumplimiento de la normativa ambiental.

La mejora constante de las herramientas regulatorias constituye un mandato continuo para los organismos reguladores, el cual se inspira no sólo en los principios que rigen su actuación sino además en las mejoras prácticas regulatorias internacionales. Hacer uso del AIR, en especial, evaluar *ex post* la aplicación y efectividad de instrumentos regulatorios bien diseñados, como el Régimen de Incentivos del OEFA, es una forma de hacer de lo bueno algo mejor. De esa manera, se elevará la calidad de la regulación y, por tanto, los beneficios que conlleva tener reglas claras y efectivas en los mercados. 

BIBLIOGRAFÍA

Legislación

Ley 29325 “Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental”.

Resolución Ministerial 247-2013-MINAM “Se aprobó el Régimen Común de la Fiscalización Ambiental”.

Resolución de Consejo Directivo 034-2014-OEFA/CD “Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales”, modificado mediante Resolución de Consejo Directivo 047-2015-OEFA/CD.

Resolución de Consejo Directivo 040-2014-OEFA/CD “Reglamento del Régimen de Incentivos en el Ámbito de la Fiscalización Ambiental a Cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA”.

Resolución de Consejo Directivo 047-2015-OEFA/CD.

Resolución 035-2016-CD-OSIPTTEL.

Doctrina

DEIGHTON-SMITH, Rex; ERBACCI, Angelo y Céline. KAUFFMANN. "Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment", En: OECD Regulatory Policy Working Papers 3. Paris: OECD Publishing. 2016. En: <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>.

INSTITUTO NACIONAL DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. "Guía de Estudios de Mercado". Lima. 2016.

MINISTERIO DEL AMBIENTE. "Informe Sectorial: La Fiscalización Ambiental en el Perú (2011-2015)". En: <http://www.oefa.gob.pe/balance-de-gestion-institucional-2012-2015/la-fiscalizacion-ambiental-en-el-peru2011-2015>.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - SIGMA. "Improving policy instruments through impact assessment". Sigma Paper 312001. 2001.

OECD. "Improving Policy Instruments through Impact Assessment". SIGMA Papers 31. OECD Publishing. 2001. En: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60vnhc6h-en> Improving policy instruments through impact assessment.

OECD, "Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)". 2008. En: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>.

OECD. "OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance". OECD Publishing. 2014. En: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>.

OECD. "Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries". OECD Publications. 1997. En: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>

OEFA. "La Aplicación de los Incentivos en la Fiscalización Ambiental". Documento de Trabajo N°001-2015-OEFA/DFSAL/DT. En: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=14364.

POTOSKI, Matthew y Aseem PRAKASH . "Covenants with weak swords: ISO 14001 and facilities' environmental performance". En: Journal of Policy Analysis and Management. 2011. En: <http://faculty.washington.edu/aseem/VEP.pdf>.

QUINTANA, Eduardo. "Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos". En: Derecho y Sociedad 36. 2011.

VERANGE, Bettina y Andrew GOULDSON. "Trust-based Environmental Regulation". En: Science of the Total Environment 408. 2010. pp. 5235-5243. En: https://www.researchgate.net/publication/46009008_Trust_based_environmental_regulation

Textos extrajurídicos

<http://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/iniciativa-del-oefa-es-reconocida-como-buena-practica-en-gestion-publica>

<http://elcomercio.pe/politica/congreso/proponen-crear-oficina-que-revise-impacto-real-leyes-noticia-1913835>

<https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/oefa-reconoce-sobrecumplimiento-normativa-ambiental>