



# La aplicación de **incentivos en la** fiscalización ambiental

Documento de trabajo N° 001-2015-OEFA/DFSAI/DT



**OEFA** 

ORGANISMO DE EVALUACIÓN  
Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL



# **La aplicación de incentivos en la fiscalización ambiental**

Documento de trabajo N° 001-2015-OEFA/DFSAI/DT





# La aplicación de **incentivos en la** fiscalización ambiental

Documento de trabajo N° 001-2015-OEFA/DFSAI/DT



ORGANISMO DE EVALUACIÓN  
Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL





# Índice

---

---

Introducción	11
<b>1</b> Fundamentos económicos de la aplicación de incentivos	15
<b>2</b> Experiencia internacional en la aplicación de instrumentos de política ambiental	37
<b>3</b> Régimen de incentivos OEFA y el sobrecumplimiento	51
Conclusiones	69
Bibliografía	73
Anexos: Normas jurídicas	
Anexo 1: Ley N° 28611	81
Anexo 2: Resolución Ministerial N° 167-2014-MINAM	87
Anexo 3: Resolución de Consejo Directivo N° 034-2014-OEFA/CD	95
Anexo 4: Resolución de Consejo Directivo N° 040-2014-OEFA/CD	107

---





# Introducción





**E**l Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, que se encarga de la fiscalización ambiental. Asimismo, es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa).

El OEFA ejerce las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, sanción y aplicación de incentivos sobre los administrados que realizan actividades en los sectores minería (mediana y gran minería), hidrocarburos, electricidad, pesquería (procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala) e industria manufacturera (por ahora, en los rubros de cerveza, curtiembre, papel y cemento).

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 150° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, corresponde otorgar un incentivo cuando, por iniciativa del titular, se implementen y ejecuten medidas o procesos destinados a reducir y/o prevenir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales, más allá de lo exigido por la normatividad aplicable. Asimismo, el Artículo 139° de la referida ley establece la creación del Registro de Buenas Prácticas Ambientales (RBPA), con el fin de que se registre a toda persona, natural o jurídica, que cumpla sus compromisos ambientales y promueva buenas prácticas ambientales.

Bajo dicho contexto, el 14 de junio del 2014, mediante la Resolución Ministerial N° 167-2014-MINAM, se estableció el Régimen de Incentivos en el Ámbito de la Fiscalización Ambiental a fin de promover las prácticas empresariales para prevenir y reducir, en mayor medida, los impactos negativos en el ambiente. Asimismo, se encargó la reglamentación de este régimen y del RBPA al OEFA.

De este modo, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 034-2014-OEFA-CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de octubre del 2014, se aprobó el Reglamento del RBPA y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2014-OEFA-CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de diciembre del 2014, se aprobó el Reglamento del Régimen de Incentivos. Para la aplicación de estas normas,

la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es la autoridad encargada de administrar el RBPA, y de supervisar y fiscalizar la aplicación del Régimen de Incentivos.

El objetivo de este documento es desarrollar la teoría económica que fundamenta el otorgamiento de los incentivos que proporcionará el OEFA, los cuales están orientados a fomentar el sobrecumplimiento de la normativa ambiental, con el fin de reducir y/o prevenir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales. El OEFA, con el objetivo de complementar los instrumentos de carácter coercitivo que aplica (multas, medidas correctivas, entre otros), ha considerado conveniente la aplicación de instrumentos voluntarios, complementarios y no coercitivos, que permitan incentivar a las empresas a realizar un esfuerzo adicional o máximo si es posible (Fiel y Field 2003; Kolstad 2001; Azqueta 2002). En ese sentido, se pretende motivar a estos agentes al sobrecumplimiento de la normativa ambiental. Estos estímulos al sobrecumplimiento de la normativa ambiental se deben reflejar en la disminución de los impactos ambientales durante el desarrollo de las actividades económicas que las empresas lleven a cabo.

Con dicho propósito, este documento se ha estructurado en cuatro secciones que permiten explicar este sustento. En la primera sección, se desarrollan los fundamentos económicos para la aplicación de incentivos, y se analiza la racionalidad de los agentes para cumplir y sobrecumplir con la normativa ambiental y los instrumentos de política ambiental existentes. En la segunda sección, se expone la experiencia internacional en la aplicación de dichos instrumentos de política ambiental. En la tercera sección, se desarrolla el Régimen de Incentivos (RI) del OEFA y el correspondiente procedimiento para su otorgamiento. Finalmente, en la cuarta sección, se mencionan las principales conclusiones respecto de la aplicación de incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental.



# Fundamentos económicos de la aplicación de incentivos





Los incentivos son aquellos mecanismos que generan un cambio en el comportamiento de los agentes económicos. La economía utiliza de manera implícita el concepto de incentivo en el desarrollo de los modelos que estudian el comportamiento de los agentes. Así, por ejemplo, el concepto de equilibrio en estos modelos describe una situación en la cual ofertantes y demandantes están satisfechos con el resultado que obtienen; es decir, ninguno de estos agentes cuenta con un incentivo para cambiar su situación.

Por otro lado, diversos autores han desarrollado teorías sobre la aplicación de incentivos para el diseño de contratos óptimos en escenarios de información incompleta. De acuerdo con estas teorías<sup>1</sup>, en un esquema de información incompleta, los incentivos son necesarios para que un determinado agente (empresa) realice el nivel de esfuerzo que el principal (entidad del Estado) requiere.

Desde el enfoque de la economía ambiental, los incentivos son los mecanismos utilizados para estimular que las empresas reduzcan la contaminación o degradación ambiental que ocasionan como consecuencia de sus actividades. En ese sentido, los mecanismos de incentivos pueden ser aquellas políticas que promueven el cumplimiento de la normativa que protege el ambiente o aquellas que incentivan el sobrecumplimiento de dicha normativa.

En ese contexto, se revisará la teoría económica que permite modelar la racionalidad de las empresas supervisadas y la manera en que los incentivos podrían cambiar su comportamiento, de manera que se fomente el sobrecumplimiento de la normativa ambiental. Asimismo, se examinarán los mecanismos de incentivos que han sido desarrollados desde la perspectiva de la economía ambiental. Para ello, se expondrán

---

<sup>1</sup> La teoría de la agencia parte del supuesto de que en cualquier interacción económica se pueden identificar dos partes: el principal y el agente. En este documento, el principal cumple el rol de una entidad estatal supervisora y los agentes son las empresas supervisadas.

los fundamentos económicos de la regulación ambiental y los instrumentos aplicados a nivel internacional.

Cabe señalar que los incentivos —que se consideran como parte de este régimen que el OEFA aplicará— buscan promover el sobrecumplimiento de la normativa por parte de las empresas supervisadas.

## 1.1 Racionalidad de los agentes para cumplir y sobrecumplir la normativa ambiental

Antes de explicar los instrumentos de política ambiental recomendados por la literatura especializada y la experiencia internacional, es conveniente analizar la racionalidad (desde el punto de vista teórico) de los agentes cuya conducta será modificada a través de los referidos instrumentos de aplicación. Ello permitirá contar con el marco teórico necesario para entender la lógica de los incentivos que se implementan.

La teoría que estudia la racionalidad de los agentes económicos para cumplir con las disposiciones legales que rigen la sociedad a través de la evaluación de los costos y beneficios económicos de su conducta ilegal es la *Teoría de la ejecución pública de las leyes*, la cual se fundamenta en los trabajos de Becker (1968), Stigler (1970) y Becker y Stigler (1974). Además, ha sido ampliamente desarrollada por Shavell (1993), Kaplow y Shavell (1994), Garoupa (1997), Polinsky y Shavell (1998) y Shavell (2004). Esta teoría se enfoca en los medios coercitivos que utiliza el Estado para regular las conductas de los ciudadanos, las empresas y hasta las propias instituciones del Estado (Vasquez y Gallardo 2006: 30). El supuesto de esta teoría es que los agentes privados no tendrían incentivos para respetar las normas, siempre que puedan obtener mayores beneficios económicos al violarlas en lugar de cumplirlas, lo cual implica no internalizar el costo de los daños y perjuicios que estas conductas podrían ocasionar al resto de la sociedad.

Para entender la racionalidad de las empresas a fin de cumplir o no con la normativa ambiental, se desarrollará lo planteado por Cohen (2004). Este autor asume que las empresas buscan maximizar su beneficio esperado<sup>2</sup> y explica que ante la ausencia de preocupación por el desempeño ambiental, dicho problema puede ser representado de la siguiente manera:

2 Cohen (1987, 1992) aplicó dicho modelo al caso de cumplimiento ambiental.

$$\text{Beneficio} = f(\text{ingresos} - \text{costos})$$

En ese contexto, la maximización del beneficio podría ocurrir en un nivel de producción mayor al socialmente óptimo, debido a que la empresa no toma en cuenta el costo de la contaminación. Por lo tanto, el autor sostiene que si el regulador impone una sanción a las empresas que violan las leyes ambientales, el *beneficio esperado* para estas será el siguiente:

$$\text{Beneficio} = f(\text{ingresos} - \text{costos} - \text{sanción esperada})$$

Sobre la base del marco teórico de Becker (1968), la *sanción esperada* será igual al daño ambiental causado por la actividad ilegal, dividido por la probabilidad de detección. Asimismo, si esta sanción es establecida correctamente por el regulador, la empresa emitirá el nivel óptimo de contaminación, que es el que ocurre cuando el daño social causado por la contaminación es igual al beneficio social obtenido por contaminar<sup>3</sup>.

Adicionalmente, podría existir un *tercer costo* impuesto a las empresas que contaminan o violan la normativa ambiental: el denominado *castigo externo*, el cual permite redefinir la función de beneficios de las empresas de la siguiente forma:

$$\text{Beneficio} = f(\text{ingresos} - \text{costos} - \text{costos de contaminación} - \text{castigo externo})$$

El *castigo externo* puede entenderse como la presión de grupos de la comunidad donde se encuentra ubicada la empresa (Ruiz *et al* 2011; Cohen 2004; Herniques y Sadorsky 1996) o de grupos que defienden el ambiente; la mala percepción de los consumidores potenciales (Herniques y Sadorsky 1996; Seema y Gangodhyay 1995); la pérdida de valor de la *marca* de una empresa; la presión a la baja de las acciones por un futuro escrutinio regulatorio; entre otros riesgos que pudiera asumir la empresa. Sin embargo, así como existe un *castigo externo* también podría existir un *beneficio externo*, el cual resulta del cumplimiento y sobrecumplimiento de la normativa ambiental y de los compromisos ambientales asumidos por las empresas.

En ese contexto, el regulador ambiental juega un papel importante, debido a que puede generar los mecanismos necesarios que permitan evidenciar y reconocer

3 Cabe resaltar que el beneficio social de contaminar se refiere a los costos que se evitan cuando no se produce la contaminación.

el cumplimiento y sobrecumplimiento de la normativa por parte de las empresas frente a sus grupos de interés, de tal forma que se contribuya significativamente con el mejoramiento de su *reputación*, lo que, a su vez, permite que ellas obtengan un mayor beneficio económico. En efecto, el sobrecumplimiento puede lograr una mejor reputación a través de lo siguiente:

- Mayores posibilidades de *marketing* ecológico a través de la difusión de publicidad en medios audiovisuales
- Incremento de visibilidad bursátil, lo que permitiría atraer inversionistas en busca de una rentabilidad sostenida en el tiempo
- Posicionamiento de una *marca verde* que genere señales de eficiencia productiva
- Estabilidad en las relaciones con las comunidades cercanas a su ámbito de operación o con otros grupos de interés o *stakeholders*
- Potencial incremento en precios, pues la reputación funciona como señal de calidad de los productos y como garante de las cláusulas contractuales
- La reducción de los costos de transacción al adquirir recursos materiales y financieros, ya que los proveedores estarán menos preocupados por contratiempos contractuales
- Mayores posibilidades de atraer capital humano mejor capacitado, debido a que los trabajadores prefieren pertenecer a este tipo de empresas

18

Asimismo, cabe señalar que otras motivaciones empresariales al sobrecumplimiento están relacionadas con la reducción de costos, debido a que el mejor uso de ciertos recursos permitirá que las empresas sean eficientes. Por ejemplo, se generarán menos demandas judiciales y responsabilidades, ahorro de materias primas y energía, mejora de los procesos productivos, mejora de la gestión y control, y la reducción de costos por tasas, cánones, multas e indemnizaciones.

Finalmente, un grupo de motivaciones se relaciona con el aumento de ingresos vinculados con el sobrecumplimiento. En efecto, aun suponiendo que el sobrecumplimiento incrementa los costos de las empresas, cabría la posibilidad de que la empresa consiga mayores beneficios, siempre y cuando

logre incrementar los ingresos en una proporción mayor; por ejemplo, la mejora de la imagen de la empresa, la mejora de las relaciones externas de la empresa, la mejora de la competitividad, la posibilidad de *marketing* ecológico, la posibilidad de ampliación de negocios ambientales, entre otros.

## 1.2 La regulación ambiental y sus instrumentos

La regulación ambiental contempla la utilización de determinados instrumentos para corregir las fallas de mercado producidas por las características de los bienes y servicios ambientales. Así, a través de la corrección de las fallas de mercado, es posible reducir y/o prevenir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales.

En ese sentido, los instrumentos que propone la regulación ambiental están orientados a fomentar el cumplimiento y el sobrecumplimiento de la normativa ambiental. La experiencia internacional destaca el uso de instrumentos similares a los incentivos propuestos en el régimen que plantea el OEFA.

A continuación se explicarán las fallas de mercado como una justificación de la regulación ambiental y, luego, los tipos de instrumentos de política ambiental que han surgido.

19

### 1.2.1 Fallas de mercado

La regulación ambiental se justifica por la existencia de las fallas de mercado, las cuales ocurren cuando la provisión de bienes y servicios no es eficiente, es decir, cuando no existe competencia perfecta. En estos casos, el mercado no es capaz de producir resultados que sean beneficiosos para el interés público.

En un mercado, la competencia perfecta existe cuando se cumplen las siguientes características: (i) la existencia un gran número de empresas y consumidores, por lo que ninguno tiene el poder para influir en los precios de los bienes, es decir, son precio-aceptantes; (ii) la existencia de información perfecta, es decir, todos los agentes que intervienen en el mercado tienen plena información de todas las características de este; y (iii) los bienes homogéneos poseen las mismas características, por lo que los productos que se ofrecen son sustitutos entre sí.

Estas condiciones permiten que se alcance un resultado en el que la producción de bienes es máxima y el precio igual al costo marginal. Este es un resultado eficiente, pues ningún agente podrá mejorar su situación sin empeorar la de

otro. Sin embargo, si una de las condiciones anteriores no se cumple, existe la posibilidad de que alguno de los agentes económicos del mercado posea ventajas sobre otro, lo cual permite que los resultados del mercado competitivo sean ajustados a los objetivos individuales del agente que tenía la ventaja y, por lo tanto, no se alcance la eficiencia.

En efecto, cuando no se alcanza una de las condiciones mencionadas, surgen las fallas de mercado. Así, todos los mercados poseen imperfecciones que provocan contaminación, pobreza extrema y desigualdad, por lo que el Estado suele intervenir para mejorar esas situaciones.

En particular, la regulación ambiental está asociada a la existencia de las siguientes fallas de mercado: bienes públicos, externalidades e información asimétrica.

### a) Los bienes públicos

Los bienes públicos son aquellos que tienen las características de no exclusión y no rivalidad. Un bien es no excluible si no se puede excluir su consumo a las demás personas, y es no rival en el consumo si puede ser disfrutado por más de una persona al mismo tiempo. Las características de no exclusión y no rivalidad impiden que los consumidores tengan incentivos para revelar sus verdaderas preferencias, dado que el precio que pagan por el bien público ambiental depende de su demanda revelada. Este comportamiento de los individuos para no revelar sus preferencias se conoce como el *problema del polizante (free rider)*, pues se trata de individuos que buscan beneficiarse del bien público sin contribuir a su financiamiento.

Los bienes públicos pueden ser clasificados en puros e impuros. Los bienes puros satisfacen las características de no exclusión y no rivalidad; mientras que los impuros solo satisfacen una de estas características, la de no exclusión o la de no rivalidad. Entre los bienes públicos puros, se encuentran la defensa nacional, el aire que respiramos, el paisaje de un territorio, entre otros. El principal problema en esta clase de bienes consiste en que al no poder excluir su consumo, es probable que no todos los beneficiarios paguen por el costo de mantenimiento del bien (polizantes), por lo que existen pocos incentivos para su mantenimiento en el tiempo. Esto justifica la intervención del Estado en esta clase de bienes. Por su parte, entre los bienes públicos impuros, se encuentran los peces del océano, los árboles de los bosques, los animales en un valle, los cuales son rivales pero no

excluibles. El inconveniente con estos recursos es que su sobreexplotación puede destruir la sostenibilidad del ecosistema.

## **b) Las externalidades**

Las externalidades surgen cuando el comportamiento de un agente económico afecta a otros. Así, el comportamiento de un productor puede afectar a otros productores y/o consumidores, ya sea de forma positiva o negativa. De igual manera, el comportamiento de un consumidor puede afectar a otros consumidores y/o productores, por lo que existe un ámbito de aplicación para la acción regulatoria, con el fin de mejorar el bienestar de todos los agentes involucrados (Armstrong, Cowan y Vickers 1994).

Una externalidad negativa ocurre cuando un agente impone un costo a un tercero sin que este haya prestado su consentimiento a la imposición de dicho costo. La externalidad negativa más conocida es la contaminación ambiental. Esta surge cuando se rebasa la capacidad del ambiente para asimilar los residuos derivados de las actividades realizadas por los seres humanos, lo que causa daños e impone riesgos sobre los ecosistemas. En otras palabras, esta se produce cuando los agentes económicos solo contemplan los costos privados de sus actividades económicas y no los costos externos de realizarlas. Ello trae como consecuencia que el nivel de producción no sea eficiente, es decir, no permite alcanzar el máximo bienestar posible para la sociedad en su conjunto.

Por lo tanto, para que el desarrollo de una actividad económica sea eficiente, toda decisión respecto al uso de los recursos que intervienen en la producción debe tener en cuenta los costos privados asociados a la cantidad producida y los costos externos (externalidades) asociados a los efectos en el ambiente.

Es en este contexto que surge la acción regulatoria ambiental, la cual pretende corregir las externalidades negativas que se producen cuando los agentes privados no toman en cuenta, en sus decisiones económicas, los costos sociales de los daños ambientales.

## **c) La información asimétrica**

Cuando una de las partes que intervienen en una transacción o negociación no cuenta con la misma información que la otra sobre el producto y/o

servicio, ya sea el vendedor o el comprador, es una situación con información asimétrica. Esta circunstancia permite que los agentes económicos mejor informados aprovechen la ventaja informativa de la que gozan.

Esta característica está presente en muchas de las interacciones que se realizan en diversos mercados; por ejemplo, las que surgen entre proveedores y consumidores o entre agencias reguladoras y empresas supervisadas, etc. Un ejemplo del primer caso es el de un banco que incurre en una conducta oportunista al aprovechar la ventaja informativa que tiene sobre sus productos financieros y no revelar el verdadero riesgo de estos. En ese contexto, una adecuada regulación financiera podría ser necesaria para proteger los derechos de los consumidores y alcanzar un resultado más eficiente. Un ejemplo del segundo caso es el de una empresa supervisada que tiene más información sobre el esfuerzo que realiza para evitar la contaminación que la agencia de fiscalización ambiental. En ese contexto, es necesario contar con instrumentos de gestión ambiental adecuados para evitar que la empresa tome ventaja de esta asimetría de información, tales como la imposición de sanciones óptimas o mecanismos de incentivos que motiven a las empresas a realizar el esfuerzo óptimo para proteger el ambiente.

Como se ha señalado, ante la presencia de las fallas de mercado descritas, surgen los instrumentos de gestión o política ambiental con el objetivo de corregirlas y, de esta forma, controlar la contaminación ambiental y proteger el ambiente.

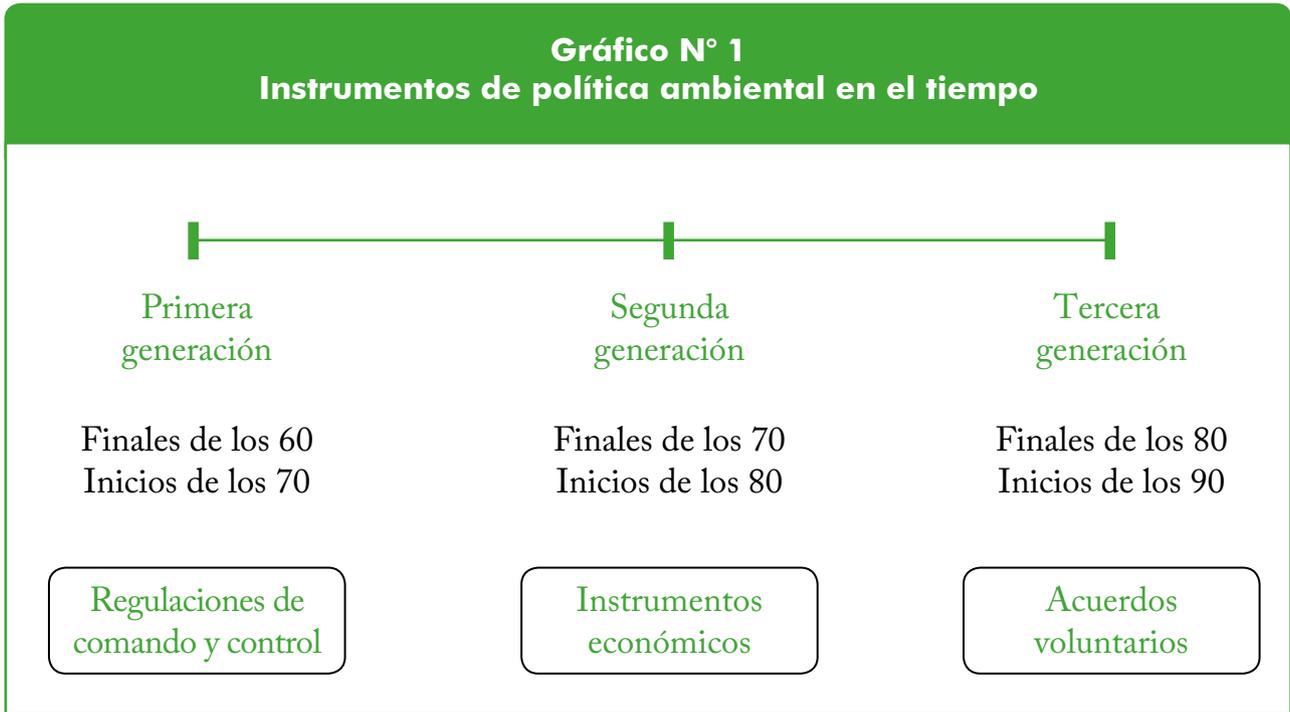
## 1.2.2 Instrumentos de política ambiental

En el ámbito de la regulación ambiental, se aplican diversos tipos de instrumentos de política ambiental para corregir las fallas de mercado en actividades que afectan el ambiente, en particular cuando estas actividades generan externalidades ambientales negativas.

Desde finales de la década de 1960 e inicios de la década de 1970 en Estados Unidos de América (en adelante, Estados Unidos), Europa y Japón, surgieron instrumentos básicos de política ambiental, que buscan obtener comportamientos considerados como socialmente deseables a partir de dispositivos legales. Estos mecanismos son los llamados instrumentos de mando y control o instrumentos de primera generación.

Posteriormente, durante la década de 1980, surgieron los instrumentos de segunda generación, como parte de la búsqueda de instrumentos más eficientes en comparación con los de la década de 1960. Asimismo, en este grupo, se encuentran los impuestos, tasas, subsidios, derechos negociables y depósitos reembolsables.

Por último, en Estados Unidos y Canadá, se desarrollaron los instrumentos de tercera generación durante los inicios de la década de 1990. Estos instrumentos cobraron mucha fuerza y se han convertido en variantes muy atractivas, entre las cuales se contemplan las acciones de divulgación de información ambiental relevante y el comportamiento empresarial proactivo. En el gráfico N° 1, se muestra la línea de tiempo del surgimiento de los instrumentos de política ambiental.



Elaboración propia (2015)

En general, es posible clasificar estos tipos de instrumentos de política ambiental en las siguientes categorías: regulaciones de comando y control, instrumentos económicos y acuerdos voluntarios. Todos estos tipos de instrumentos presentan ventajas y desventajas, por lo que los instrumentos de una categoría pueden ser aplicados como complementos o sustitutos de otra categoría.

## a) Regulaciones de comando y control

Las regulaciones de comando y control son aquellas en las que, para obtener comportamientos considerados socialmente deseables, las autoridades políticas simplemente los ordenan por medio de la ley y luego emplean los mecanismos de fiscalización a su alcance (tribunales, policía, multas, etc.) para garantizar el cumplimiento de las normas (Field y Field 2003: 233).

Este instrumento es la forma más común de regular el tipo y la cantidad de contaminación emitida por diversos agentes que llevan a cabo una actividad económica. Además, permite establecer normas de cumplimiento obligatorio para los contaminadores, monitorear el cumplimiento de estas e imponer sanciones por el incumplimiento de dichas normas.

El Estado, a través de entidades gubernamentales como el OEFA, utiliza medios coercitivos para lograr enmarcar la conducta de los agentes en el respeto y cumplimiento de las disposiciones legales establecidas, con el objetivo de lograr la internalización del costo de sus acciones. De esta manera, las normas y acciones implementadas por el Estado disuaden a los agentes de cometer infracciones. En síntesis, se plantea una relación principal-agente entre el Estado (reguladores) y las empresas (Vasquez *et al* 2007: 17).

En ese sentido, la regulación de comando y control puede combinar muchas significativas y penalizaciones relacionadas con el incumplimiento. Estos estímulos, para cumplir con la normativa ambiental, no deben confundirse con los instrumentos económicos que reducen la contaminación.

Los principales ejes normativos de las regulaciones de comando y control se presentan en la tabla N° 1.

**Tabla N° 1**  
**Principales ejes normativos de las regulaciones de comando y control**

<b>1</b>	Normas sobre emisión de contaminantes.- Establecen estándares de operación.
<b>2</b>	Normas sobre emisión <sup>4</sup> de contaminantes.- Establecen niveles de concentración máxima de contaminantes para una determinada localización.
<b>3</b>	Normas tecnológicas.- Establecen estándares de diseño para las actividades desarrolladas por los agentes económicos.
<b>4</b>	Normas sobre bienes finales o intermedios.- Establecen niveles de concentración para determinados productos y/o servicios.
<b>5</b>	Normas de planificación.- Establecen regulaciones sobre el uso del territorio.

Fuente: Labandeira *et al* (2007)

Entre las ventajas de la regulación de comando y control, se encuentran mayor flexibilidad para regular procesos ambientales complejos y la cantidad certera de contaminación que se obtendrá con la regulación. Además, se simplifica el control del cumplimiento de la regulación; por ejemplo, si esta especifica la clase de equipo que se debe usar para el control de la contaminación, dicho control consistirá simplemente en verificar que el equipo esté instalado.

Por otro lado, entre las desventajas de la regulación de comando y control, se encuentran los costos altos de información, operación y administración<sup>5</sup>, y los pocos incentivos a la innovación, debido a que es posible aplicar mejores formas de controlar la contaminación, sin antes realizar una serie de trámites engorrosos. Asimismo, otra desventaja es que existe dificultad para cumplir con el principio de *equimarginalidad*, el cual establece que para obtener la mayor reducción posible de la contaminación a un costo total

4 Inmisión es la concentración que alcanza un contaminante emitido por un foco emisor, el cual se encuentra en el ambiente al nivel del suelo.

5 Cada unidad a fiscalizar debe analizarse de manera detallada.

dado, cada fuente debe reducir su contaminación, de modo que el costo marginal de reducción sea idéntico para todas, y ello solo podría suceder si los cálculos de los reguladores son totalmente correctos al evaluar los costos del control de cada empresa (Kolstad 2001: 162-163; Field y Field 2003: 242-246).

A continuación, en la tabla N° 2, se resumen las ventajas y desventajas de la regulación de comando y control.

**Tabla N° 2**  
**Principales ejes normativos de las regulaciones de comando y control**

Ventajas	Desventajas
Flexibilidad para regular los procesos ambientales complejos	Altos costos de información, operación y administración
Certidumbre de la contaminación que realmente se va a emitir	Pocos incentivos para la innovación
Simplificación del control del cumplimiento de la regulación	Dificultan para cumplir el principio de equimarginalidad

Fuente: Kolstad (2001)

26

## b) Instrumentos económicos

Una buena descripción de la idea detrás de los instrumentos económicos fue desarrollada por Barry Field y Martha Field. Al respecto, los autores señalan lo siguiente:

[...] para construir una casa hace falta comprar materiales y probablemente no habrá nadie que quiera proveerlos gratuitamente. También habrá que contratar arquitectos y carpinteros que querrán cobrar por su trabajo. En otras palabras, para usar estos servicios o factores de producción hay que pagar por ellos. Estamos habituados a hacerlo porque estos bienes y servicios se compran y se venden en mercados bien desarrollados. El hecho de que estos factores de producción sean costosos da a sus usuarios un incentivo para emplearlos del modo más ahorrativo y eficiente posible. (2003: 257)

Las políticas ambientales basadas en instrumentos económicos funcionan de modo similar. En ese sentido, resulta relevante la creación de incentivos que permitan reflexionar acerca de las repercusiones de nuestras acciones sobre el entorno y la forma de economizar el uso de los recursos ambientales.

Los instrumentos económicos pueden ser definidos como aquellos que inciden en los costos y beneficios imputables a cursos de acción alternativos que enfrentan los agentes, afectando, por ejemplo, la rentabilidad de procesos, tecnologías alternativas o el precio relativo de un producto y, en consecuencia, de productores y consumidores (Acquatella 2001: 12). Mediante estos instrumentos, se busca que los agentes modifiquen su comportamiento ambiental a través de las decisiones de infringir o no la normativa vigente; por esta razón, es habitual referirse a ellos como *mecanismos de mercado o de orientación de mercado*. La idea central es obligar a los agentes contaminadores a internalizar los costos de cada unidad adicional de contaminación que produzcan (Levinson y Shetty 1992: 4-11; Pascó-Font 1993: 44-45).

La principal característica de este tipo de instrumento es que permite la flexibilidad en las políticas ambientales al posibilitar que los agentes reaccionen ante la intervención correctora según sus capacidades; de esta forma, las mejoras ambientales se pueden conseguir al mínimo costo para la sociedad (Labandeira *et al* 2007: 222-223).

Entre los instrumentos económicos más utilizados se encuentran los impuestos<sup>6</sup>, subvenciones y mercados de derechos de emisión intercambiables<sup>7</sup>. Los dos primeros conceden a las empresas un amplio margen de respuesta a lo que básicamente constituye un nuevo precio que deberán pagar por usar los servicios ambientales. Por otra parte, el último instrumento fue concebido para operar en una forma más o menos automática, a través de la interacción entre los propios contaminadores y entre estos y otras partes interesadas (Field y Field 2003: 257).

---

6 También llamados mecanismos de precios, ya que se le asigna un precio a la externalidad generada por la contaminación.

7 También llamados mecanismos de cantidad, ya que a partir del número (cantidad) de derechos intercambiables, se obtiene un precio por unidad de emisión.

## **i) Impuestos**

Un impuesto ambiental es el costo obligatorio que asume un agente (individuo o empresa), el cual se encuentra relacionado con el perjuicio ambiental ocasionado por el desarrollo de su actividad económica. En este sentido, el objetivo del impuesto ambiental es limitar el deterioro del medio natural.

Los impuestos aplicados a la contaminación implican el pago de un cargo por unidad de contaminación emitida. Así, cuando el contaminador deba pagar por cada unidad de contaminación emitida, a este le interesará reducir sus niveles de contaminación.

## **ii) Subvenciones**

Las subvenciones ambientales actúan de forma similar a los impuestos ambientales, solo que con signo contrario (Riera 2005: 58). Por lo tanto, se las podría definir como impuestos negativos, que subvencionan a las empresas por cada unidad de contaminación reducida.

Las subvenciones ambientales permiten al Estado realizar un *pago* al causante del daño ambiental a fin de que reduzca sus efectos perniciosos. Dichas subvenciones pueden ser de dos tipos: subsidio total de los costos por instalaciones libres de contaminación y subsidio por unidad de emisión reducida.

Formalmente, la subvención actúa como un costo de oportunidad, ya que cada unidad de contaminación emitida implica renunciar al pago del subsidio que hubiera correspondido a esa unidad.

## **iii) Mercados de derecho de contaminación**

Las regulaciones de comando y control, y los impuestos y las subvenciones requieren una autoridad pública central que vigile el comportamiento de cada contaminador. En cambio, el sistema de mercados de derecho de contaminación funciona a través de la interacción de los propios contaminadores en un mercado.

La aplicación de este mecanismo requiere la creación de un mercado en el que se establezca una cantidad límite de emisiones para que, a partir

de ello, se puedan otorgar derechos intercambiables. Así, este mercado permite la obtención de un precio por unidades de emisión.

El mercado de derecho de contaminación más representativo a nivel mundial es el mercado de carbono, en el cual se negocian derechos de emisión, reducción y captura de los denominados gases de efecto invernadero (GEI). En efecto, este permite a las empresas de los países desarrollados adquirir bonos de carbono<sup>8</sup> en los países subdesarrollados, lo que logra mitigar su generación de GEI. Este mercado surgió como un acuerdo internacional producto, principalmente, de las negociaciones entre los países desarrollados en la Conferencia de las Partes versión tres (COP3), que se llevó a cabo el 11 de diciembre de 1997 en Kyoto, Japón. Por esta razón, el acuerdo firmado llevó como nombre Protocolo de Kyoto, el cual actualmente cuenta con 193 partes (192 estados y 1 organización regional de integración económica)<sup>9</sup> (Naciones Unidas 2015).

El Protocolo de Kyoto estableció tres mecanismos para la implementación de acciones de mitigación del cambio climático a través de la generación de mercados. Estos mecanismos son: implementación conjunta (IC), comercio internacional de emisiones (CIE) y mecanismos de desarrollo limpio (MDL). De estos tres mecanismos, los MDL son los únicos que permiten la interacción de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. En ese sentido, el Perú, por sus condiciones naturales, sociales y económicas, es un país que actualmente atrae recursos financieros con la finalidad de viabilizar proyectos que contribuyen a la mitigación del cambio climático<sup>10</sup>.

Una de las principales ventajas que presentan los instrumentos económicos es que los requisitos de información de las empresas son menos significativos que otros instrumentos. Asimismo, estos instrumentos impulsan la innovación al implementar fácilmente tecnologías más baratas para controlar las emisiones, y permiten el cumplimiento del principio de *equimarginalidad*, puesto que todas las empresas establecen

8 Un bono de carbono equivale a una tonelada de CO<sub>2</sub> que deja de emitirse al ambiente.

9 Según United Nations Framework Convention Climate Change - UNFCCC <<http://newsroom.unfccc.int/>>

10 El Ministerio del Ambiente es la autoridad nacional designada para promover los MDL en el Perú.

su propia función de costo marginal del control de la contaminación hasta lograr el valor de la función conocida como impuesto.

Por otro lado, los instrumentos económicos también presentan desventajas como la dificultad para establecer instrumentos económicos que se ajusten a las complejidades geográficas y de tiempo, entre otras. Otra desventaja que puede producirse es la dificultad para realizar ajustes que surgen en el tiempo de los niveles de los diferentes tipos de instrumentos (impuestos, subvenciones, número de permisos transferibles expedidos), debido a temas de resistencia política. Una desventaja adicional de corte político es que muchos de los instrumentos económicos implican transferencias masivas de las empresas hacia el gobierno. Por ejemplo, establecer un nuevo impuesto podría ser difícil desde el punto de vista político, debido a que dicho impuesto implica transferencias masivas de recursos de las empresas hacia el Estado (Kolstad 2001: 168-169; Field y Field 2003: 263-267; Riera 2005: 58).

A continuación, en la tabla N° 3, se resumen las ventajas y desventajas de los instrumentos económicos.

**Tabla N° 3**  
**Ventajas y desventajas de los instrumentos económicos**

<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
Poca necesidad de información de las empresas.	La aplicación de instrumentos económicos está sujeta a complejidades geográficas, de tiempo y otros.
Estimula la innovación.	Poca flexibilidad para modificar niveles de los instrumentos.
Permite el cumplimiento del principio de equimarginalidad.	La institución de un nuevo impuesto podría ser difícil desde el punto de vista político.

Fuente: Kolstad (2001)

### c) **Acuerdos voluntarios**

Los acuerdos voluntarios constituyen una de las variantes más atractivas de los instrumentos de política ambiental que durante los últimos años, han cobrado mayor fuerza. Estos forman parte de una nueva generación de instrumentos en materia de política ambiental, que busca reducir el carácter coercitivo de las regulaciones de comando y control, y los instrumentos económicos ambientales, así como potenciar la mejora ambiental (Ruiz 2007: 247-248).

Los acuerdos voluntarios son un mecanismo de corrección de externalidades ambientales, que consisten en acciones que las empresas se comprometen a realizar para reducir los impactos ambientales que provoca el desarrollo de sus actividades, pero más allá de lo estrictamente estipulado por la normativa ambiental.

Al respecto, existen estudios recientes que demuestran cómo la intervención por medio de los acuerdos voluntarios, también llamados mecanismos de *regulación informal*<sup>11</sup>, a través del desarrollo de programas que se encargan de la disseminación pública de información sobre el desempeño ambiental de las empresas y sus productos, permite mejorar la reputación o imagen pública de las empresas frente al consumidor, a otros competidores, y la valoración de la empresa en el mercado de capitales (Acquatella 2001: 12).

Por otra parte, es posible identificar tres tipos de acuerdos voluntarios: (i) programas públicos de carácter voluntario, (ii) iniciativas bilaterales o acuerdos negociados y (iii) compromisos voluntarios.

#### i) **Programas públicos de carácter voluntario**

Son protocolos que desarrolla la autoridad ambiental competente, la cual define los requisitos de participación en el programa, los criterios ambientales a cumplir, y los criterios en las tareas de control, seguimiento y evaluación de los resultados. Asimismo, este mecanismo brinda ventajas como la obtención de asistencia técnica

11 Dicha regulación implica la disseminación pública de información sobre el desempeño ambiental.

o algún tipo de transferencia de recursos; por ejemplo, para llevar a cabo actividades de investigación y desarrollo (I + D) que mejoren el rendimiento ambiental de la empresa.

Por otro lado, estos programas también permiten mejorar la reputación pública de la empresa; por ejemplo, cuando la participación en el programa permite utilizar algún tipo de logotipo o distintivo ambiental. Asimismo, en ocasiones, la participación en estos programas permite esquivar parcialmente las regulaciones directas obligatorias. Por ejemplo, la Unión Europea (UE), actualmente, cuenta con un certificado denominado EMAS (*Eco-Management and Auditing Schemes*), el cual es otorgado a las empresas que voluntariamente difunden información sobre su desempeño ambiental. Asimismo, puede ser empleado por empresas de todos los sectores económicos y de servicios a nivel mundial. A la fecha, cuenta con más de 4 500 empresas registradas<sup>12</sup>.

## ii) **Iniciativas bilaterales o acuerdos negociados**

También denominados convenios, surgen de la negociación entre la administración pública y las empresas de un determinado sector. La mayoría de estos acuerdos ha sido desarrollados en Europa. Por ejemplo, en Holanda, existen los *convenios (dutch covenants)* que representan acuerdos entre instituciones ambientales públicas y gremios industriales, con el objetivo de buscar un cambio de comportamiento ambiental.

## iii) **Compromisos unilaterales**

Son de iniciativa estrictamente privada, aunque en algunos casos la empresa podría contratar a un tercero para que realice la evaluación del acuerdo adoptado, lo cual permite reforzar la credibilidad sobre el compromiso de la empresa y contribuye al éxito de este. Por ejemplo, el ecoetiquetado establecido en la UE desde 1992 (Ecolabel), mediante el cual las empresas proporcionan información sobre el impacto ambiental de sus productos, con la finalidad de promover el uso de productos con impacto ambiental no significativo.

12 El desarrollo de estas ideas se encuentra en el portal de la UE (<http://newsroom.unfccc.int/>).

A continuación, se presenta la tabla N° 4, en la que se aprecian los tipos de acuerdos y los mecanismos utilizados para su adopción.

Tabla N° 4 Tipos de acuerdos y mecanismos para su adopción		
N°	Tipos	Mecanismo
1	Programas públicos de carácter voluntario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica</li> <li>• Transferencia de recursos</li> <li>• Uso de logotipo o distintivo ambiental</li> <li>• Aplazamiento de supervisiones</li> <li>• Clasificación por desempeño</li> <li>• Etiquetado estatal</li> </ul>
2	Iniciativas bilaterales o acuerdos negociables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos destinados a la reducción de GEI</li> <li>• Trasmisión de experiencias sobre uso y reciclaje</li> </ul>
3	Compromisos voluntarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción de certificaciones como el ISO 14000</li> <li>• Etiquetado verde</li> <li>• Etiquetado de productos de consumo (ecolabels) relacionado con materiales nocivos</li> </ul>

Fuente: Acquatella (2001) y Riera (2005)



A large, bold, green number '2' is positioned on the right side of the page. In the background, there is a faint, light gray circular graphic containing a stylized tree or plant structure.

Experiencia  
internacional en la  
aplicación de  
instrumentos de  
política ambiental





La revisión de la experiencia internacional permite notar que los mecanismos aplicados han sido diversos. Así, los cargos, las tasas, los impuestos, los subsidios, los permisos transables, los sistemas de depósito-reembolso, los requerimientos de reporte, los programas voluntarios, entre otros, han sido aplicados de acuerdo con las condiciones institucionales, ambientales, económicas, etc.

Entre los mecanismos de incentivos económicos más implementados a nivel internacional se encuentran los *cargos, impuestos y tarifas* por el uso de recursos naturales y/o por la emisión de distintos tipos de contaminantes al ambiente. A pesar de ser muy restrictivos<sup>13</sup>, son los mecanismos que han ganado mayor aceptación en varios países. En diferentes casos, su aplicación ha permitido mejorar la calidad ambiental y captar recursos para mejorar la gestión ambiental<sup>14</sup>. Ejemplos de este tipo de mecanismos son los cargos por efluentes en Alemania, impuestos a emisiones de carbono, sulfuro y pagos por emisiones de óxido de nitrógeno en Suecia, tasas redistributivas por cuenca hidrográfica en Colombia, entre otros.

Otros incentivos económicos implementados para ayudar a controlar la contaminación del ambiente son las subvenciones, entre las cuales se identifican los siguientes ejemplos: préstamos a bajo interés, beneficios tributarios y políticas de adquisición preferencial para los productos que se estima que plantean riesgos ambientales relativamente bajos. La aplicación de este tipo de mecanismos ha permitido incentivar y promover inversiones en tecnologías de producción más limpia, infraestructura ambiental, y actividades de conservación y recuperación ambiental. Asimismo, han resultado efectivos en los sectores de pequeña y mediana empresa, debido a que por sus características y estructuras de

---

13 Debido a que se necesita una gran cantidad de información respecto del costo marginal de la contaminación, por lo que los hacedores de política son forzados a escoger un enfoque de segundo mejor a la hora de implementar estas tasas y/o tarifas.

14 Existen, a su vez, muchas críticas a este instrumento, debido a que en muchos casos se han utilizado estas tasas e impuestos con fines de recaudación fiscal en lugar de perseguir un objetivo ambiental.

costos responden mejor a estos incentivos que a la imposición de cargos, impuestos y/o tarifas. En ese sentido, las subvenciones ayudan a las firmas que tienen restricciones económicas para ajustarse a los requerimientos ambientales, pero, a su vez, son muy criticadas porque la subvención representa una ayuda para soportar los costos de los cuales son responsables los contaminadores. Al respecto, la OECD señala que este tipo de subvenciones son bien recibidas si es que son destinadas a programas de desarrollo e investigación ambiental. Por ejemplo, la certificación Punto Verde en Ecuador permite, entre otras cosas, la deducción del 100% de la depreciación de máquinas, equipos y tecnología de punta cuando se demuestra que estas tecnologías son innovadoras.

Otro mecanismo categorizado como incentivo económico es el *sistema de depósito-reembolso*, el cual requiere que se realice un depósito monetario al momento de la venta de un producto, muchas veces incluido en el precio. Este depósito es devuelto cuando el artículo es retornado luego de haber sido usado. A partir de la experiencia en la aplicación de este tipo de instrumentos, es posible señalar que parecen ser más apropiados para los productos sólidos como los envases de bebidas, envases de plaguicidas, carrocerías de autos, llantas, pilas y otros que podrían causar daño al ambiente. Asimismo, esta es una iniciativa del sector privado, no una disposición estatal. Por ejemplo, en el caso de las botellas, el estado de Maine en Estados Unidos introdujo un sistema de contenedores de cervezas y bebidas gaseosas en los que los consumidores, luego de haber consumido el producto, pueden devolver el envase para obtener un reembolso de cinco centavos de dólar.

Otra clase de incentivo económico es el de los *permisos transables*, que son cuotas en las cuales se pone un límite a los niveles de contaminación. Estas cuotas son asignadas, en principio, por el Estado y pueden ser transadas en el mercado, entre las diferentes empresas o entre las diferentes plantas de la misma empresa. Si bien este tipo de mecanismo requiere un diseño especializado, según la naturaleza del mercado, la definición del permiso, las reglas del intercambio y la definición de los derechos de propiedad, brinda con certeza la magnitud de la mejora ambiental que se puede lograr, pues su diseño implica la determinación de un número de derechos intercambiables permitidos. Pese a ello, este mecanismo presenta complicaciones como la existencia de altos costos de transacción, problemas de información y mercados inactivos; por ejemplo, los certificados de emisiones reducidas (CER) empleados en los MDL a nivel mundial entre países desarrollados y países en vías de desarrollo.

Otra herramienta corresponde a los *acuerdos voluntarios*, que se han vuelto más populares en la práctica, pues permiten que las empresas tengan mejores relaciones con las comunidades vecinas, una buena reputación de gestión ambiental que permite

atraer a más clientes para sus productos y ahorrar dinero mediante la adopción de estas medidas. Estos esquemas voluntarios son compromisos de las empresas para mejorar su rendimiento más allá de los requerimientos legales; por ejemplo, EMAS, una de las certificaciones de la UE.

Es importante señalar que para este tipo de instrumentos, se identifican como objetivos la producción limpia y la ecoeficiencia. El primer objetivo es impulsado por el sector público para embarcar a los sectores productivos en una tarea de cumplimiento y superación de las exigencias de supervisión; mientras que la ecoeficiencia es una iniciativa privada empresarial que apunta a desarrollar acciones para disminuir los impactos ambientales y el uso de los recursos naturales y aumentar la productividad de su uso (Leal 2005: 8).

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) impulsa la ecoeficiencia mediante los programas de apoyo a las agencias reguladoras para simplificar las normativas gubernamentales, y los programas para la transferencia de conocimientos técnicos de producción más limpia y mecanismos para el financiamiento de proyectos. Asimismo, la OECD, la UE y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) desarrollan indicadores para medir la ecoeficiencia y lineamientos para su implementación. De igual forma, analizan las experiencias en distintos países de Sudamérica, en donde las empresas privadas crean asociaciones y grupos para promover la ecoeficiencia<sup>15</sup>.

En esta misma línea, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (2004) presenta un reporte de experiencias internacionales con incentivos económicos para proteger el ambiente, en el cual se señala que los países no solo aplican instrumentos económicos, sino también mecanismos más sofisticados como el etiquetado tecnológico de productos, la tributación diferenciada y las tasas de descargas. En la tabla N° 5, se muestra un resumen de los instrumentos ambientales aplicados como incentivos a nivel internacional, en el que se identifican las situaciones en que estos mecanismos funcionan mejor; además, se exponen algunos ejemplos, pros y contras.

15 En México, el Centro Innova, el Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sostenible (Cespedes), la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), Fundes. En Colombia, el programa de Parques Industriales Ecoeficientes (PIE), el Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible (Cecodes). En Brasil, el Consejo Empresarial Brasileño para el Desarrollo Sostenible (CEBDS). En Costa Rica, impulsan la ecoeficiencia pero aplicado al sector financiero. En Argentina, el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEADS). En Chile, la Asociación de Empresas y Profesionales por el Medio Ambiente (AEPA). En Venezuela, la Organización Vitalis.

**Tabla N° 5**  
**Instrumentos ambientales para la gestión del ambiente**

<b>Incentivos</b>	<b>Situaciones en las que funcionan mejor</b>	<b>Ejemplos</b>	<b>Pros y contras</b>
<b>Cargos, impuestos y tasas por contaminación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos de monitoreo disponibles</li> <li>• Daños al ambiente que pueden ser controlados durante el desarrollo de la actividad productiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cargos por emisión</li> <li>• Cargos por efluentes</li> <li>• Cargos por residuos sólidos</li> <li>• Cargos por aguas residuales</li> </ul>	<p>Pros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimula la nueva tecnología</li> </ul> <p>Contras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control limitado sobre la cantidad de contaminación</li> <li>• Efectos distributivos potencialmente grandes</li> </ul>
<b>Cargos, impuestos y tasas por insumos o productos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daños controlables</li> <li>• No hay datos de monitoreo</li> <li>• Vínculos entre los insumos o productos y el ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto a la gasolina con plomo</li> <li>• Impuesto al carbono</li> <li>• Impuesto a fertilizantes</li> <li>• Impuesto por alcantarillado</li> <li>• Cargos a los usuarios de agua</li> <li>• Impuestos CFC (por emisiones de clorofluorocarbonos)</li> </ul>	<p>Pros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración sencilla</li> <li>• Eleva los ingresos</li> </ul> <p>Contras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos débiles de los incentivos para el control de la contaminación</li> <li>• Impactos ambientalmente limitados</li> </ul>
<b>Subsidios para actividades amigables con el ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos de monitoreo disponibles</li> <li>• El subsidio no estimula la entrada de nuevos participantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio de plantas de aguas residuales municipales</li> <li>• Subsidio de la actividad agrícola</li> <li>• Subsidio al control de la contaminación industrial</li> </ul>	<p>Pros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticamente populares</li> </ul> <p>Contras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo potencialmente grande</li> <li>• Puede estimular el exceso de actividad</li> </ul>

<p><b>Eliminación de las subvenciones perjudiciales para el ambiente</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daños ambientales de los subsidios pueden ser documentados</li> <li>• Existe la voluntad política para eliminar los subsidios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de subsidios al combustible</li> <li>• Eliminación de subsidios agrícolas</li> </ul>	<p>Pros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoran la eficiencia y el bienestar</li> </ul> <p>Contras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impopular con aquellos que reciben subsidios</li> </ul>
<p><b>Depósito-reembolso</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay datos de monitoreo</li> <li>• Producto reciclable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depósito-reembolso de baterías de plomo</li> <li>• Depósito-reembolso de envases de bebidas</li> <li>• Depósito-reembolso de carrocerías de automóviles</li> </ul>	<p>Pros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desalienta la contaminación</li> <li>• Estimula el reciclaje</li> </ul> <p>Contras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos administrativos altos</li> </ul>
<p><b>Bonos de desempeño</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones deseadas específicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono de desempeño en el sector minero</li> <li>• Bono de desempeño por aprovechamiento de la madera</li> </ul>	<p>Pros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede estimular acciones deseadas</li> </ul> <p>Contras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos costos administrativos</li> </ul>
<p><b>Permisos transables</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daños no controlables al producir</li> <li>• Control preciso de la cantidad de contaminación</li> <li>• Costos marginales de control varían entre las fuentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permiso transable para emisiones</li> <li>• Permiso transable para efluentes</li> <li>• Permiso transable sobre derechos de agua</li> <li>• Permiso transable sobre las cuotas de pesca</li> </ul>	<p>Pros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen control sobre la cantidad de contaminación</li> <li>• Estimula el cambio tecnológico</li> </ul> <p>Contras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poco control sobre la cantidad gastada en el control de la contaminación</li> <li>• Costos de transacción potencialmente altos</li> </ul>

<b>Responsabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impactos grandes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de daños a los recursos naturales</li> </ul>	<p>Pros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporciona un fuerte incentivo a no contaminar</li> </ul> <p>Contras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad para proporcionar pruebas</li> <li>• Costos de transacción altos</li> </ul>
<b>Requerimientos de información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información requerida entendible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requerimiento de información por emisiones tóxicas</li> <li>• Requerimiento de información respecto a las características de un determinado producto</li> </ul>	<p>Pros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo bajo</li> </ul> <p>Contras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados inciertos</li> </ul>
<b>Mecanismos voluntarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas dispuestas a superar los estándares aplicables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejor uso de la energía</li> <li>• Mejor uso del agua</li> <li>• Mayor prevención de la contaminación</li> </ul>	<p>Pros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo costo</li> </ul> <p>Contras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados inciertos</li> </ul>

Fuente: Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (2004)

## 2.1 Tendencias regionales en el uso de incentivos

Estados Unidos es uno de los países con mayor experiencia en cuanto a incentivos económicos, lo que le ha permitido mejorar la comprensión de su uso y aplicabilidad para problemas ambientales específicos. La Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) norteamericana ha incorporado casi todos los tipos de instrumentos en sus programas. Así, además de los instrumentos de comando y control, los instrumentos más empleados son los cargos, tasas, impuestos, subsidios, permisos transables, sistemas de depósito-reembolso, requerimientos de reporte y programas voluntarios.

Cabe señalar que los programas voluntarios son uno de los instrumentos de mayor crecimiento porque generan externalidades positivas y brindan incentivos para producir y desarrollar productos menos contaminantes. Asimismo, promueven

la participación de empresas privadas, escuelas, hospitales y universidades en la reducción de ciertos tipos de contaminación.

Por otra parte, los países que conforman la UE también cuentan con amplia experiencia en la aplicación de diversos instrumentos, como las medidas de comando y control, los instrumentos basados en el mercado y los sistemas de acuerdos voluntarios. En estos países, también se han incrementado la aplicación de permisos negociables de los contaminantes, los impuestos ambientales y los acuerdos voluntarios. Asimismo, se ha seleccionado como mecanismo la premiación y reconocimiento de las diferentes empresas por los proyectos innovadores que permitan reducir la contaminación ambiental, tales como los proyectos para la reducción de desechos, reducción de la contaminación ambiental, reciclaje, generación de energía renovable, entre otros.

A continuación se presentan experiencias internacionales que hacen referencia a los instrumentos económicos y los instrumentos complementarios-voluntarios, debido a que estos se encuentran más relacionados a los incentivos que el OEFA implementa actualmente.

## 2.2 Experiencias destacadas en países desarrollados

43

En los países desarrollados, se encuentran diversos tipos de experiencias que buscan, por un lado, corregir conductas ambientales no deseadas (instrumentos económicos) y, por otra parte, pretenden reconocer conductas ambientales deseadas (instrumentos complementarios-voluntarios). En la siguiente tabla es posible observar algunos ejemplos.

Tabla N° 6		
Experiencias destacadas en países desarrollados		
País	Nombre de instrumento	Resumen
Francia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cargos por efluentes</li> <li>- Premio a la Gestión de Energía</li> </ul>	Estos cargos reflejan el costo de tratamiento de los efluentes. Seis organismos se encargan de definir cargos por efluentes en seis cuencas desde 1968. Premio presentado por la Agencia de Medio Ambiente y la Agencia de Gestión de Energía.
Alemania	Cargos por efluentes	Estos cargos reflejan el costo de tratamiento de los efluentes. El Estado Federal Alemán fija los cargos, la cantidad y los parámetros de la unidad de daño.

<b>Suecia</b>	Impuesto a emisiones de carbono, sulfuro y pagos por emisiones de óxido de nitrógeno	Mecanismo complementario a la fuerte regulación basada en los instrumentos de comando y control. El caso más exitoso fue el impuesto por emisiones de óxido de nitrógeno.
<b>Estados Unidos</b>	Programa de Intercambio de Plomo	Son permisos transables a través de los cuales se buscan estándares deseados de emisión de plomo, dando especial énfasis a las refinerías pequeñas.
	Programa de Lluvia Ácida	Permite crear un sistema de permisos transables por emisiones de dióxido de azufre comercializables entre empresas eléctricas.
	Premio de Liderazgo Climático	Premio que reconoce el liderazgo en cuanto a acciones referidas al cambio climático.
	Premio Liderazgo de Energía Verde	Premio que reconoce a los miembros de la Sociedad de Energía Verde y a los proveedores de Energía Verde que han logrado avances en el desarrollo fuentes de energía verde.
<b>Europa</b>	Premio Europeo de Medio Ambiente para Empresas (EBAE, por sus siglas en inglés)	Premio enfocado en reconocer y premiar compañías europeas que establecen el ejemplo al conjugar la innovación, la viabilidad económica y los problemas ambientales.
<b>Holanda</b>	Premio Nacional Rey William I	Premio que reconoce la sostenibilidad y gestión responsable de las prácticas empresariales.
<b>Malta</b>	Premio Empresarial al Ambiente	Premio organizado por el Centro de Tecnología Limpia y el Ministerio del Ambiente.
<b>Alemania</b>	Premio por el Clima y el Ambiente (IKU)	Premio otorgado por la innovación en la protección ambiental y climática.
<b>Bulgaria</b>	Premio Anual de Negocios Responsables	Premio que busca fomentar el comportamiento responsable de las empresas y reconocer aquellos proyectos que invierten en la sostenibilidad comunitaria.

## 2.3 Experiencias destacadas en países en desarrollo

Los países en desarrollo también cuentan con experiencias en la aplicación de instrumentos económicos e instrumentos complementarios-voluntarios, los cuales se presentan en la tabla N° 7.

Tabla N° 7		
Experiencias destacadas en países en desarrollo		
País	Nombre de instrumento	Resumen
<b>Filipinas</b>	Sistema de tasas para reducción de efluentes	Estas tasas consisten en dos cargos simultáneos a nivel de planta sobre descargas de contaminantes, basados en volumen y el tipo de contaminante.
<b>Colombia</b>	Tasa redistributiva por cuenca hidrográfica	Consiste en un sistema de cobro de un cargo por la demanda de DBO <sup>16</sup> y de sólidos suspendidos sobre la base de un conjunto de metas por cuenca concertadas socialmente.
<b>Brasil</b>	Derecho o canon sobre el uso del agua	Se aplica una tarifa que busca desincentivar los usos más contaminantes del agua.
	Premio Sebrae a la ecoeficiencia	Premio orientado a las microempresas y a las pyme, mediante el cual se realiza un reconocimiento a las empresas que logran una reducción en el desperdicio de energía.
	Premio ECO	Premio que reconoce a las mejores empresas y a las prácticas de gestión empresarial que contribuyen al éxito de la empresa como a la preservación del ambiente.
<b>Bolivia</b>	Premio Nacional a la Ecoeficiencia	Este premio es otorgado por la Cámara Nacional de Industrias (CNI). Cuenta con tres categorías: prevención de la contaminación, eficiencia energética y mejora del comportamiento ambiental.

16 La demanda bioquímica de oxígeno (DBO) es un parámetro que define la cantidad de oxígeno que los microorganismos, especialmente bacterias, hongos y plancton, consumen durante la degradación de las sustancias orgánicas contenidas en una muestra. Es un parámetro indispensable cuando se necesita determinar el estado o calidad del agua de ríos, lagos, lagunas o efluentes.

<b>Ecuador</b>	Punto Verde	<p>Se incentiva el empleo de nuevas y mejores prácticas productivas y de servicios. Se otorga lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Certificados de producción limpia (Empresa Ecoeficiente)</li> <li>- Reconocimiento por buenas prácticas: desechos, papel, agua, energía y combustibles</li> <li>- Autorización ambiental: deducción del 100% de la depreciación de máquinas, equipos y tecnología de punta</li> </ul>
----------------	-------------	--

Elaboración propia (2015)

## 2.4 Experiencia nacional

En el caso peruano, diversas entidades, tanto gubernamentales como privadas, de forma independiente y/o en colaboración, han reconocido y premiado a empresas de diferentes sectores de la economía por *implementar voluntariamente* medidas o procesos para prevenir o reducir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales en mayor medida a lo exigido en la normatividad vigente.

Asimismo, si bien cada una considera diferentes categorías y estrategias como marco para la aplicación de premios, todas las entidades fomentan estos mecanismos bajo el principio del desarrollo sostenible. A continuación, en la tabla N° 8, se resumen los principales premios otorgados en el ámbito nacional.

**Tabla N° 8**  
**Experiencia nacional**

Institución que otorga el premio	Nombre	Resumen
<b>Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)</b>	Premio al Desarrollo Sostenible	Empresas de los sectores minería, hidrocarburos, energía y afines presentan programas implementados en conservación de los recursos naturales, promoción de desarrollo local y la protección o gestión ambiental.

<p><b>Ministerio del Ambiente (Minam)</b>  <b>Universidad Científica del Sur (UCS)</b>  <b>Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep)</b></p>	<p>Premio Ecoeficiencia Empresarial</p>	<p>Premio que tenía como objetivo reconocer públicamente la iniciativa y mejora continua de los emprendedores que aprovechaban sosteniblemente los recursos naturales y la protección de la calidad ambiental con una visión de responsabilidad social y competitividad<sup>17</sup>. En la actualidad, este premio ha sido reemplazado por el Premio Nacional Ambiental Antonio Brack Egg.</p>
<p><b>Ministerio del Ambiente (Minam)</b></p>	<p>Premio Nacional Ambiental Antonio Brack Egg<sup>18</sup></p>	<p>Premio de alcance nacional que reconoce el desempeño ambiental de personas naturales o jurídicas, cuya labor ha contribuido al mejor aprovechamiento de las potencialidades ambientales y/o al manejo de los problemas ambientales.</p>

Elaboración propia (2015)

El *Premio Nacional Ambiental Antonio Brack Egg*, aprobado en el 2014, tiene como objetivo generar un mayor impacto en el desarrollo de acciones apropiadas para la protección ambiental, el manejo sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, así como promover el fomento de una cultura de responsabilidad ambiental en el país.

Según indica el Minam, la evaluación cuenta con un comité evaluador que elige a los ganadores del premio y las menciones honrosas para las siguientes categorías: (i) Ciudadanía Ambiental, (ii) Educación Ambiental, (iii) Periodismo y Publicaciones, (iv) Investigación Ambiental, (v) Gestión del Cambio Climático, (vi) Gestión de Biodiversidad y (vii) Ecoeficiencia. Cabe resaltar que cada categoría cuenta con diversas subcategorías, de modo que suman un total de 25.

17 Este premio fue reemplazado por el Premio Nacional Ambiental mediante la Resolución Ministerial N° 218-2014-MINAM, aprobada el 10 de julio del 2014.

18 Denominado así por la Resolución Ministerial N° 416-2014-MINAM, de fecha 31 de diciembre del 2014, debido a la gran labor realizada por el doctor Antonio Brack Egg, destacado investigador y primer Ministro del Ambiente del Perú.

A continuación, en la tabla N° 9, se realiza una descripción.

<b>Tabla N° 9</b>	
<b>Categorías del Premio Nacional Ambiental Antonio Brack Egg</b>	
<b>Categorías</b>	<b>Descripción</b>
<b>Ciudadanía Ambiental</b>	Busca reconocer a aquellas personas naturales que contribuyen a la implementación y mantenimiento de modelos de desarrollo sostenible agregando valor a este proceso en cualquiera de sus etapas.
<b>Educación Ambiental</b>	Busca reconocer la trayectoria o experiencias exitosas de docentes de instituciones educativas de inicial, primaria y secundaria en pro de la formación de ciudadanos comprometidos con la protección ambiental.
<b>Periodismo y Publicaciones</b>	Busca reconocer la labor de prensa relevante y vinculada con el ambiente, a nivel nacional, así como a las publicaciones relacionadas con temas ambientales que se han editado durante el período del premio.
<b>Investigación Ambiental</b>	Busca reconocer e incentivar las investigaciones científicas y tecnológicas que sean de interés para el sector ambiental, con impacto positivo en la generación de conocimientos e información que apoyen la toma de decisiones de los organismos públicos y privados del país.
<b>Gestión del Cambio Climático</b>	Busca reconocer iniciativas que desarrollen medidas destacadas de adaptación de los efectos del cambio climático sobre nuestro planeta o de mitigación de las acciones que lo generan.
<b>Gestión de Biodiversidad</b>	Busca valorar y reconocer aquellas iniciativas que promuevan acciones de conservación de nuestra biodiversidad actual y futura, e iniciativas que pongan en valor alguna parte de la biodiversidad de nuestro país o que hayan logrado, de alguna manera, promover su protección.
<b>Ecoeficiencia</b>	Busca estimular y reconocer la iniciativa de las personas jurídicas de cualquier índole para mejorar sus procesos desde una perspectiva ecoeficiente en el manejo de recursos, así como producir más con menos; es decir, ser económicamente más eficientes, pero con menor impacto ambiental y equidad en la distribución de los beneficios. Esta categoría reconoce, a su vez, a personas naturales bajo la subcategoría de jóvenes emprendedores.

Fuente: Resolución de creación del Premio Nacional del Ambiente, aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 218-2014-MINAM

Cabe señalar que este premio, en su primera versión del 2014, reconoció a los ganadores de las categorías señaladas durante la vigésima Conferencia de las Partes (COP20) celebrada en Lima, gracias al apoyo de diversos agentes cooperantes y de la empresa privada comprometida con la responsabilidad ambiental.

A large, bold, green number '3' is positioned in the upper right quadrant of the page. In the background, there is a faint, light gray circular graphic containing a stylized tree silhouette.

Régimen de  
incentivos OEFA y el  
sobrecumplimiento

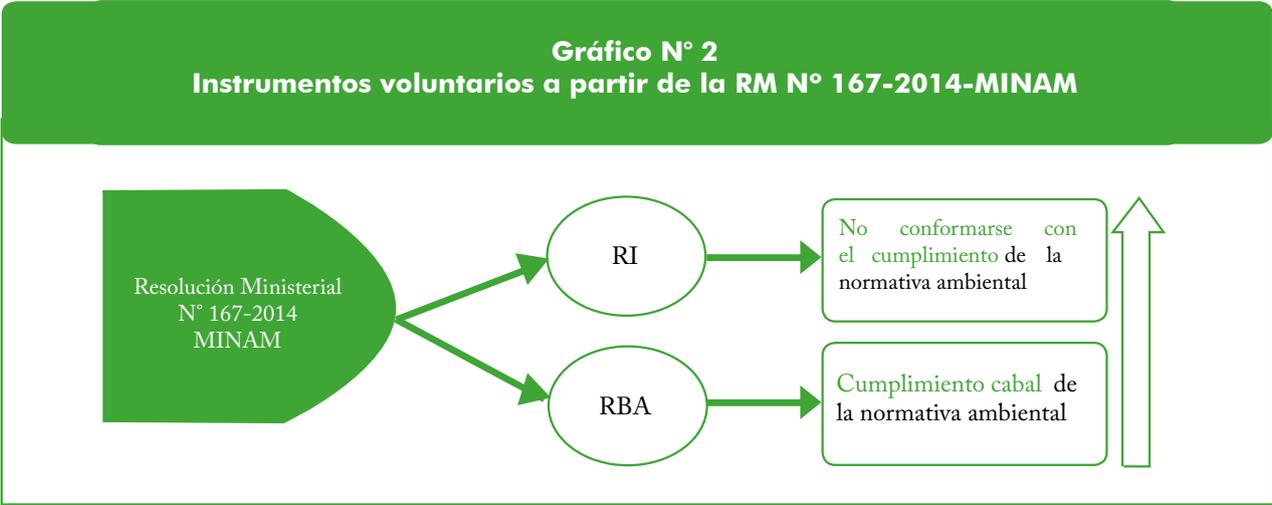




La fiscalización ambiental desarrollada por el OEFA se encuentra orientada a velar por el cumplimiento de la normativa ambiental y los compromisos ambientales de los administrados, con la finalidad de prevenir que se produzcan impactos ambientales negativos, desincentivando la comisión de conductas infractoras y, en caso de producirse, asegurar su efectiva reparación.

Para ello, el OEFA aplica instrumentos de carácter coercitivo, entre ellos, la imposición de sanciones, como son las multas, y el dictado de medidas correctivas, tales como las medias de remediación o compensación ambiental, el decomiso temporal o definitivo de instrumentos o materiales para el desarrollo de la actividad económica, la paralización temporal de actividades, la clausura parcial o total del establecimiento donde se llevó a cabo la actividad que generó la infracción, entre otros. De forma complementaria, con la finalidad de motivar el cumplimiento y el sobrecumplimiento de la normativa ambiental, se ha reglamentado el RI y el RBA respectivamente, según lo dispuesto por la Resolución Ministerial N° 167-2014-MINAM del 14 de junio del 2014.

En el gráfico N° 2 se resumen los dos instrumentos encargados al OEFA a partir de la Resolución Ministerial N° 167-2014-MINAM.



Elaboración propia (2015)

Por un lado, el reglamento del RI, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2014-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 18 de diciembre del 2014, dispone que a través de incentivos honoríficos y económicos se reconozca y premie anualmente a las unidades fiscalizables por el OEFA que desarrollen buenas prácticas ambientales destinadas a prevenir y/o reducir en mayor medida los impactos negativos en el ambiente, las cuales superen lo exigido en la normativa ambiental y/o en sus compromisos ambientales.

El otorgamiento de incentivos honoríficos permitirá que los administrados cuenten con una buena reputación ambiental, lo cual puede ser considerado como un activo de gran relevancia por su influencia en la creación de valor y en la generación de beneficios empresariales. Por otro lado, mediante el otorgamiento de incentivos económicos, además de consolidar la buena reputación de las empresas, se busca retribuir las inversiones realizadas por estas para proteger en mayor medida el ambiente.

Con la implementación del RI, se pretende consolidar el nuevo enfoque de la fiscalización ambiental, el cual está orientado no solo a imponer sanciones, sino también a incentivar y promocionar las buenas prácticas, teniendo en cuenta que el éxito de un sistema de regulación ambiental se basa en incorporar incentivos adecuados para el cumplimiento de la legislación ambiental. Asimismo, el diseño del RI permitirá evaluar los impactos que las buenas prácticas generen en el ambiente, a través del análisis de la situación *ex ante* y *ex post* de la implementación de dicha práctica. Esto hará posible la cuantificación de la magnitud de los beneficios ambientales, sociales y económicos generados a partir del desarrollo de la buena práctica ambiental.

52

Los incentivos honoríficos son los siguientes: (i) integrar el Ranking de Excelencia Ambiental Anual (REAL), (ii) ser acreedor del reconocimiento anual Qumir Rapi u Hoja Verde y (iii) ser acreedor del sello anual Qumir Kawsay o Vida Verde si se supera determinado puntaje.

Como incentivo económico, se ha previsto el otorgamiento de un certificado de descuento de multas que representa un valor en unidades impositivas tributarias (UIT) que puede ser usado únicamente para pagar multas impuestas por el OEFA. Este certificado tiene carácter transferible entre unidades ambientales y otros administrados, y cuenta con una vigencia de cuatro (4) años.

Los incentivos honoríficos y económicos se resumen en la tabla N° 10.

**Tabla N° 10**  
**Incentivos honoríficos y económicos**

Calificación	Nombre	Características
Honoríficos	Ranking de Excelencia Ambiental Anual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irá desde 0 a 100 puntos</li> <li>• Identifica los puestos de las prácticas que vayan más allá de lo exigido por la normativa ambiental</li> </ul>
	Qumir Rapi (Hoja Verde)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irá desde 1 hasta 5 hojas verdes</li> <li>• Signo distintivo de reconocimiento anual</li> <li>• Identifica la magnitud de las prácticas que vayan más allá de lo exigido por la normativa ambiental, a mayor magnitud</li> </ul>
	Qumir Kawsay (Vida Verde)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máxima distinción del OEFA</li> <li>• Otorgado a las prácticas que se encuentren en el umbral superior establecido por el OEFA</li> </ul>
Económicos	Certificado de descuento de multas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferible únicamente para pago de multas</li> <li>• Vigencia de 4 años</li> <li>• Irá desde 36 hasta 100 UIT</li> </ul>

Elaboración propia (2015)

Por otro lado, el reglamento del RBPA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 034-2014-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de octubre del 2014, dispone que en dicho registro se encontrarán inscritas las unidades fiscalizables (unidad minera, lote, central, planta, concesión, entre otros) bajo el ámbito de competencia del OEFA que cumplan cabalmente la normativa ambiental vigente y sus compromisos ambientales. Este registro es de carácter público y constituye un indicador (mecanismo de información) del comportamiento de las unidades fiscalizables de empresas de los sectores minería, energía, pesquería e industria. Además, pertenecer al RBPA constituye un requisito para participar del otorgamiento de los incentivos.

El RBPA reconoce el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de las empresas bajo el ámbito de competencia del OEFA. La inscripción en el RBPA le otorgará al administrado una buena reputación ambiental, con lo cual mejorará su relación con la población aledaña al proyecto o actividad económica y, con esto, se logrará disminuir o evitar el surgimiento de conflictos socioambientales.

Asimismo, dicho registro constituye un mecanismo idóneo para incentivar que los administrados cumplan con sus obligaciones ambientales. Mediante el cabal cumplimiento de estas obligaciones, se logrará evitar la contaminación del ambiente y la afectación de la salud de las personas, con lo cual se conseguirá asegurar la vigencia del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado.

### 3.1 Procedimiento para pertenecer al RBPA

Todas las unidades fiscalizables a las que no se les haya detectado presuntas infracciones administrativas en su última supervisión serán incorporadas al RBPA.

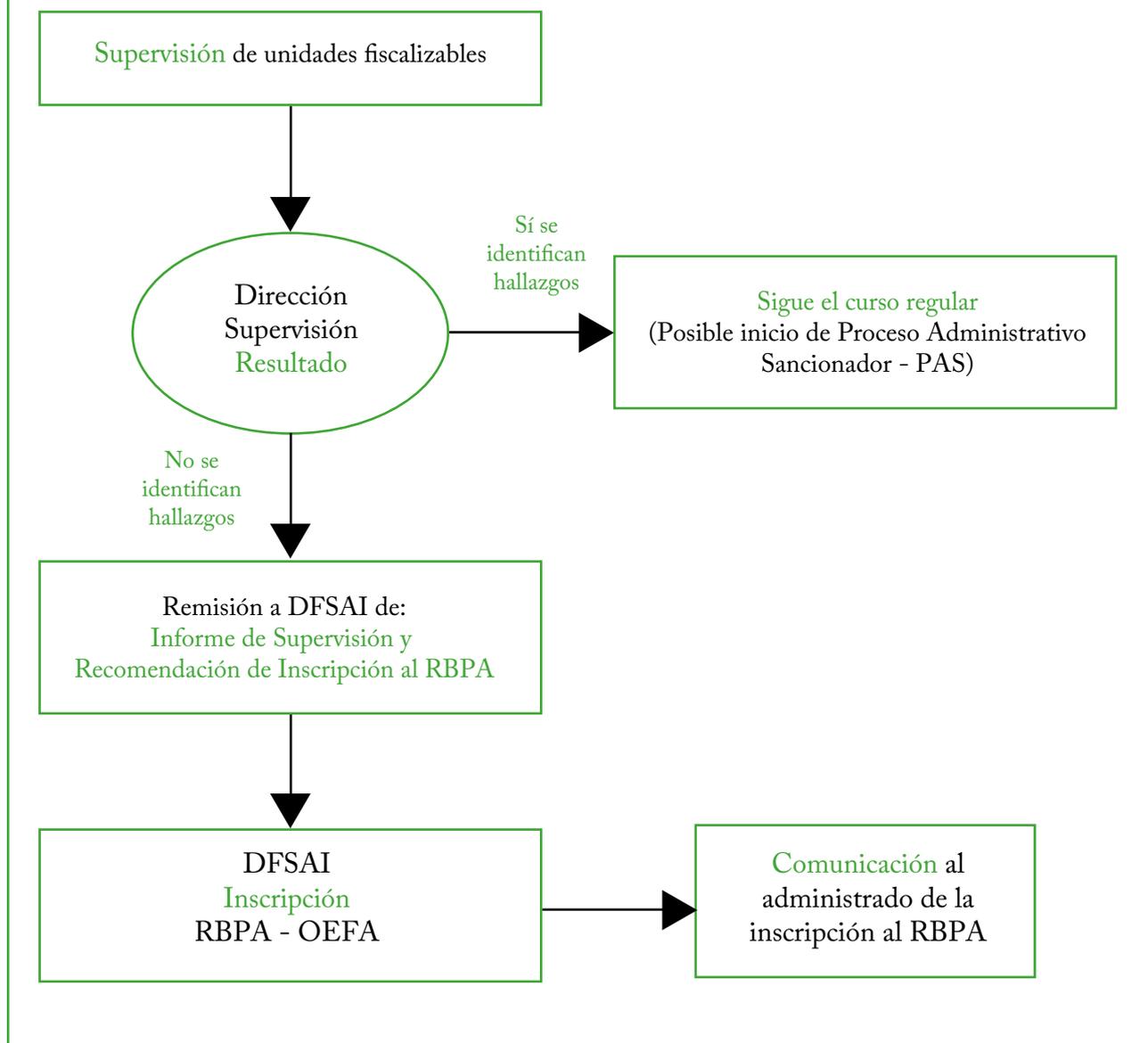
El RBPA se encuentra publicado en el portal web institucional del OEFA y en el Sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia). Este registro es constantemente actualizado, según el desarrollo de las supervisiones.

El plazo de permanencia en el registro es de veinticuatro (24) meses, contados a partir de su última incorporación. Asimismo, la unidad fiscalizable inscrita podrá ser retirada de dicho registro si durante el plazo de permanencia se realiza alguna supervisión y en esta se detectan hallazgos de presuntas infracciones administrativas.

El administrado podrá declarar públicamente o difundir su inscripción en el RBPA, señalando en forma expresa dos aspectos: (i) el nombre de la unidad fiscalizable en caso de que cuente con más de una y (ii) el periodo de vigencia de dicha incorporación.

El procedimiento de inscripción al RBPA se resume en el siguiente gráfico:

### Gráfico N° 3 Resumen del procedimiento para pertenecer al RBPA



Adicionalmente, los titulares de las unidades fiscalizables que no hayan sido supervisadas podrán solicitar que se les realice una supervisión para la verificación del cumplimiento de sus obligaciones ambientales, la cual deberá ser presentada desde el primer día hábil del mes de octubre hasta el último día hábil del mes de noviembre del año en curso. La supervisión solicitada se programará para el año siguiente según disponga la Dirección de Supervisión del OEFA.

A febrero del 2015, son 36 las empresas y 48 las unidades fiscalizables inscritas en el RBPA. De dichas unidades, ubicadas en 18 departamentos del país, 15 pertenecen al sector energía (subsector electricidad); 17, al sector pesca; 12, al sector minería; y 4, al sector industria. Dichas unidades permanecerán en el RBPA del OEFA durante dos (2) años.

### 3.2 Procedimiento para el otorgamiento de incentivos

El procedimiento para otorgar los incentivos está compuesto por instancias responsables y etapas. Las instancias responsables de la evaluación para el otorgamiento de incentivos son tres (3): Secretaría Técnica de Incentivos, Equipo Técnico de Incentivos y Jurado Calificador de Incentivos, los cuales se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla N° 11**  
**Instancias encargadas del otorgamiento de incentivos**

Instancias responsables	Composición
Secretaría Técnica de Incentivos	Compuesta por un (1) representante de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
Equipo Técnico de Incentivos	Compuesto por cuatro (4) profesionales de la Dirección de Supervisión y cuatro (4) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
Jurado Calificador de Incentivos	Compuesto por un (1) miembro del Consejo Directivo del OEFA y cuatro (4) destacados profesionales en el ámbito técnico, académico y/o científico, con amplia experiencia en temas ambientales

Elaboración propia (2015)

A continuación se presentan las cinco (5) etapas del proceso para el otorgamiento de incentivos.

- **Etapa de recepción de documentos:** Se llevará a cabo la recepción de documentos presentados por los administrados y la verificación de la información. Esta etapa tendrá como instancia responsable a la Secretaría Técnica de Incentivos.
- **Etapa de preevaluación:** Se realizará la evaluación técnica preliminar orientada a identificar y analizar las características de la buena práctica inscrita, y la elaboración de un resumen a partir de la identificación y análisis de la buena práctica. La instancia responsable en esta etapa será el Equipo Técnico de Incentivos.
- **Etapa de verificación de campo:** Se llevarán a cabo actividades de verificación de campo de todas las buenas prácticas participantes en el otorgamiento de incentivos. Además, se emitirá el informe de resultados de la verificación en campo. Esta tercera etapa tiene como instancia responsable al Equipo Técnico de Incentivos.
- **Etapa de evaluación y calificación:** Se evaluarán y calificarán las buenas prácticas que aplican al otorgamiento de los incentivos; asimismo, se elaborará el Ranking de Excelencia Ambiental (REAL), el cual permitirá identificar los puestos por sector fiscalizable y los incentivos a otorgar. La instancia responsable de esta cuarta etapa será el Jurado Calificador de Incentivos.

La evaluación y calificación se realizarán a partir de los siguientes criterios:

Tabla N° 12 Criterios para otorgar los incentivos	
N°	Criterios
1	La magnitud de los perjuicios y daños ambientales evitados por las medidas o procesos implementados
2	La mejora o recuperación de espacios degradados
3	La innovación tecnológica de los procesos o medidas implementadas
4	La sostenibilidad y posibilidad de replicar las medidas o procesos implementados
5	El alcance de los beneficios generados a favor de la sociedad por las medidas o procesos implementados

Elaboración propia (2015)

Para la calificación del criterio de magnitud de los perjuicios y daños ambientales evitados por las medidas o procesos implementados, se consideran aspectos relacionados con la magnitud (extensión) del impacto ambiental evitado, teniendo en cuenta que este debe ser superior a lo exigido en el instrumento de gestión ambiental. Por ejemplo, la mejora del tratamiento de emisiones y disposición de residuos sólidos, la mejora en la eficiencia del uso de los recursos naturales y la energía, entre otros.

Para la calificación del criterio de innovación tecnológica de los procesos o medidas implementadas, se consideran aspectos relacionados con la implementación de productos y procesos, nuevos o significativamente mejorados (OCDE 2005: 9). Este criterio tomará el grado de novedad de los procesos o medidas implementadas como un factor importante en la calificación. Por ejemplo, el uso de equipos de última generación para el tratamiento de emisiones o efluentes, y el empleo de equipos modernos que generen menores impactos en el uso de los recursos naturales, en comparación con la tecnología prevista en el respectivo instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, entre otros.

Para la calificación del criterio de mejora o recuperación de espacios degradados, se considerarán aspectos relacionados con el impacto en la recuperación de ambientes degradados preexistentes a la actividad del administrado o la mejora de la calidad de algún componente ambiental respecto de lo registrado en la línea base. Por ejemplo, la recuperación de pasivos ambientales o la recuperación de un cuerpo de agua, entre otros.

Por otra parte, la calificación del criterio de sostenibilidad y la posibilidad de replicar las medidas o procesos implementados tendrá en consideración aspectos relacionados con los medios para garantizar el desarrollo de las operaciones durante todo el ciclo de vida de la práctica, así como la posibilidad de replicarla en otras unidades fiscalizables del administrado. Por ejemplo, se tomará en cuenta el sustento del financiamiento de los costos operativos que se requiere para todo el periodo de la práctica.

Por último, en cuanto al criterio de alcance de los beneficios generados a favor de la sociedad por las medidas o procesos implementados, su calificación considera aspectos relacionados con la identificación del número de personas beneficiadas por la práctica y los beneficios que recibe la comunidad reflejados en la mejora de la calidad ambiental. Por ejemplo, el impacto positivo en la salud de la población.

El Jurado Calificador de Incentivos asignará un puntaje desde cero (0) hasta cinco (5) a cada uno de los criterios preestablecidos, según se aprecia en la siguiente tabla:

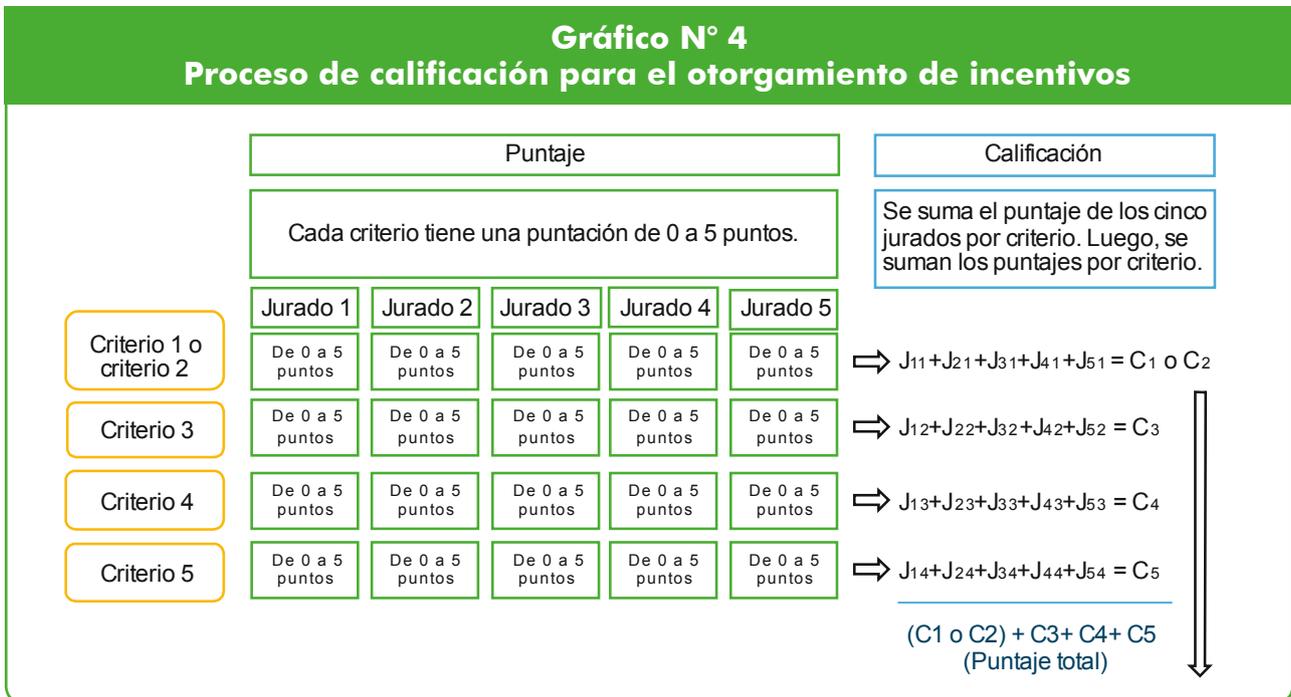
**Tabla N° 13**  
**Puntaje para calificar criterios**

Nivel de puntaje	Puntaje
Excelente	5
Destacado	4
Muy bueno	3
Bueno	2
Regular	1
No relevante	0

Elaboración propia (2015)

El puntaje otorgado por los cinco (5) miembros del jurado, a los criterios que correspondan, será sumado. La suma de los resultados dará el puntaje de la calificación total de la práctica. A continuación, se presenta el gráfico N° 4, el cual muestra el proceso de calificación para el otorgamiento de incentivos:

**Gráfico N° 4**  
**Proceso de calificación para el otorgamiento de incentivos**



Fuente: Reglamento del Régimen de Incentivos, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2014-OEFA/CD

En caso de que la práctica que postule al otorgamiento de incentivos haya recibido algún premio ambiental por parte de una institución reconocida a nivel nacional o internacional, se le asignará diez (10) puntos adicionales en la calificación total. Asimismo, a la práctica que recupere voluntariamente pasivos ambientales –debidamente registrados y previa autorización de la autoridad correspondiente– se le asignará diez (10) puntos adicionales en la calificación total.

Luego de calificar las buenas prácticas presentadas, se procederá a elaborar el REAL, en el cual se encontrarán las unidades fiscalizables en estricto orden de mérito, según el puntaje obtenido. Asimismo, de acuerdo con dicho puntaje se otorgarán los incentivos honoríficos y económicos, según corresponda, conforme se precisa en la tabla N° 14:

**Tabla N° 14**  
**Escala de calificaciones e incentivos**

Calificación	Incentivo económico	Incentivo honorífico
100 ⋮ 84	100 UIT ⋮ 84 UIT	Qumir Kawsay 5 Qumir Rapi
83 ⋮ 68	83 UIT ⋮ 68 UIT	4 Qumir Rapi
67 ⋮ 52	67 UIT ⋮ 52 UIT	3 Qumir Rapi
51 ⋮ 36	51 UIT ⋮ 36 UIT	2 Qumir Rapi
35 ⋮ 20	- UIT ⋮ - UIT	1 Qumir Rapi
De 0 hasta 19	–	–

- Etapa de otorgamiento de incentivos y difusión:** Entre las actividades que se desarrollarán en esta última etapa, se encuentran la organización de la ceremonia de otorgamiento de incentivos y la difusión en medios de comunicación de las unidades fiscalizables que obtuvieron los incentivos. De esta manera, se busca destacar su responsabilidad ambiental frente a la sociedad y sus diversos grupos de interés. La instancia responsable en esta etapa será la Secretaría Técnica de Incentivos.

Finalmente, todo el procedimiento del otorgamiento de incentivos se resume en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 5 Resumen del procedimiento para otorgar incentivos			
Responsable	Etapas	Plazo máximo	Registros
Secretaría Técnica de incentivos	Recepción de documentos	5 días hábiles posteriores al cierre de inscripciones	Anexos
Equipo Técnico de Incentivos	Preevaluación	20 días hábiles después de la recepción de documentos	Evaluación técnica de incentivos (resumen)
Equipo Técnico de Incentivos	Verificación en campo	45 días hábiles después de la preevaluación, calificación y elaboración del REAL	Informe de resultados de la verificación en campo
Jurado Calificador de Incentivos	REAL	15 días hábiles después de la verificación de campo	REAL
Secretaría Técnica de Incentivos	Difusión y otorgamiento de incentivos	20 días hábiles después de la elaboración del REAL	Ceremonia de otorgamiento de incentivos

### 3.3 ¿Qué prácticas empresariales podrían recibir los incentivos del OEFA?

A continuación, a manera de ejemplo, se presentan cuatro casos hipotéticos de prácticas que podrían recibir los incentivos planteados por el OEFA.

#### Experiencia hipotética N° 1

La unidad minera fiscalizable EcoMin desarrolla actividades de explotación de oro. Esta unidad ha sido incorporada en el RBPA, debido a que en la última supervisión realizada por el OEFA, cumplió cabalmente con sus compromisos ambientales.

Los titulares de la empresa han solicitado que se le otorgue incentivos a dicha unidad fiscalizable, ya que esta unidad cuenta con un proyecto en operación denominado “Vertimiento cero de aguas residuales de EcoMin”.

En el escenario de cumplimiento, el agua residual industrial y doméstica de la actividad de explotación realizada por EcoMin –luego de recibir un tratamiento que le permita cumplir con los límites máximos permisibles (LMP)– es descargada al río Serpentin.

En cambio, en el escenario de sobrecumplimiento, el 20% del agua residual industrial y doméstica de la actividad de explotación realizada por EcoMin –después de recibir el tratamiento respectivo y cumplir con los LMP– es retornada al proceso de producción, y el 80% restante se emplea para la forestación de terrenos que adquirió dicha unidad fiscalizable.

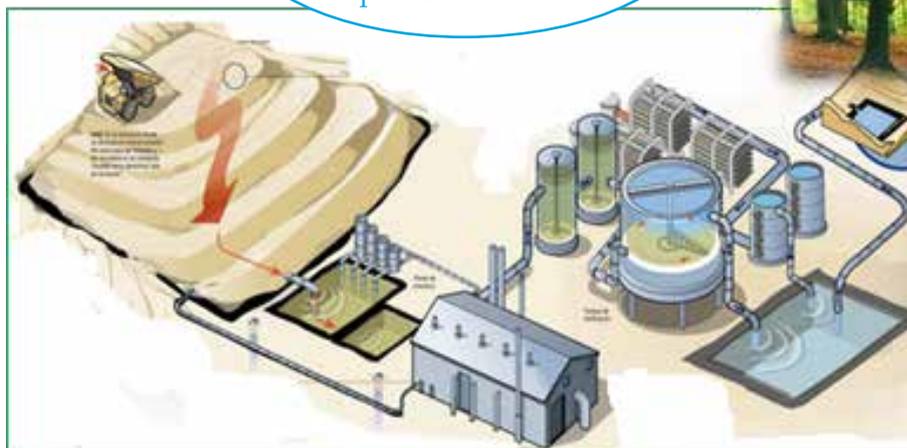
La actividad forestal es parte de un proyecto aprobado de MDL, mediante el cual se ha capturado 10 000 toneladas de CO<sub>2</sub>, lo que permitió obtener certificados de emisiones reducidas (CER)<sup>19</sup>. Asimismo, la actividad forestal ha permitido mejorar la relación con las comunidades cercanas, brindar empleo a treinta (30) familias de cuatro (4) comunidades campesinas y crear un nicho ecológico de aves, ya que se han identificado veintidós (22) especies.

19 Los certificados de emisiones reducidas (CER) representan una tonelada de dióxido de carbono capturada.

## Gráfico N° 6

### Vertimiento cero de aguas residuales de EcoMin

El 80% del agua residual de los procesos de producción se utiliza para forestación.



Se logra vertimiento cero de agua residual

Elaboración propia (2015)

## Experiencia hipotética N° 2

La unidad fiscalizable Green Fish S.A., que pertenece al sector pesca, ha sido incorporada en el RBPA, pues durante la última supervisión ambiental no se halló presuntas infracciones ambientales; es decir, ha cumplido eventualmente con sus compromisos ambientales y la normativa ambiental.

Adicionalmente, los titulares de la empresa han solicitado que se le otorgue incentivos a dicha unidad, debido a que esta realiza un proyecto denominado “Mejorando la calidad de los efluentes en Green Fish”.

En el escenario de cumplimiento, Green Fish cuenta con un equipo denominado *trampa de grasa* de un tipo y características técnicas determinadas (forma, capacidad, caudal, dimensiones y tiempo de retención). Este es empleado para recuperar la grasa que se forma en el proceso de transporte de pescado.

En cambio, en el escenario de sobrecumplimiento, Green Fish cuenta con dos equipos trampa de grasa, ubicados en el mismo espacio y que cumplen la misma función, la cual consiste en realizar un mejor tratamiento y control de sus vertimientos al mar.

### Gráfico N° 7

#### Mejora de la calidad de los efluentes en Green Fish



64

Elaboración propia (2015)

### Experiencia hipotética N° 3

La unidad fiscalizable Verdemin, que pertenece al sector minero, ha sido incorporada en el RBPA, debido a que durante la última supervisión ambiental no se halló presuntas infracciones ambientales.

Adicionalmente, los titulares de la empresa han solicitado que se le otorgue incentivos a dicha unidad, debido a que esta realiza un proyecto denominado “Monitoreo continuo en efluentes en Verdemin”.

En el escenario de cumplimiento, Verdemin efectúa monitoreos específicos una vez al mes con la finalidad de evaluar la calidad del agua en sus diez (10) puntos

de monitoreo declarados. Los resultados de dichos monitoreos cumplen con lo exigido por la normatividad ambiental.

En el escenario de sobrecumplimiento, Verdemin ha construido una estación para la medición continua de parámetros de campo en cada uno de los diez (10) puntos de descarga declarados. Esto ha permitido controlar la calidad del agua que se descarga en el cuerpo hídrico las 24 horas del día, mejorando significativamente las mediciones respecto de las concentraciones de los parámetros en los reportes de monitoreo.

### Gráfico N° 8

#### Monitoreo continuo en efluentes en Verdemin



Parámetros de estación  
para la medición continua  
campo

65

Elaboración propia (2015)

### Experiencia hipotética N° 4

La unidad fiscalizable Energía Limpia, que pertenece al sector energía, ha sido incorporada en el RBPA, debido a que durante la última supervisión ambiental no se halló presuntas infracciones ambientales.

Adicionalmente, los titulares de la empresa han solicitado que se le otorgue incentivos a dicha unidad, ya que esta realiza un proyecto denominado “Aprovechamiento de residuos orgánicos en Energía Limpia”.

En el escenario de cumplimiento, Energía Limpia trata el 100% de los residuos que se genera (30% orgánicos y 70% inorgánicos) en la operación del Sistema de Transporte por Ductos (STD) de gas natural y líquidos de gas natural; asimismo, los dispone en lugares autorizados a través de una empresa prestadora de servicios (EPS).

En cambio, en el escenario de sobrecumplimiento, Energía Limpia trata la totalidad de los residuos y reutiliza el 100% de los residuos orgánicos, convirtiéndolos en *compost* (abono natural)<sup>20</sup> a través del desarrollo de nuevos métodos para el tratamiento de estos desechos. Esta empresa adapta el proceso según las características climáticas y altitudinales propias del departamento donde desarrolla sus actividades. Actualmente, la empresa cuenta con tres (3) plantas de compostaje, las cuales producen 1 820 kg de *compost* al mes.

66

### Gráfico N° 9

#### Aprovechamiento de residuos orgánicos en Energía Limpia



Elaboración propia (2015)

20 El compostaje es un proceso de transformación de la materia orgánica para obtener compost, un abono natural.



# Conclusiones





- La fiscalización ambiental desarrollada por el OEFA está orientada a velar por el cumplimiento de la normativa ambiental y los compromisos ambientales de los administrados. Por ello, el OEFA aplica instrumentos de carácter coercitivo como la imposición de sanciones a través de multas y el dictado de medidas correctivas. Sin embargo, existen otros instrumentos no coercitivos orientados a incentivar a los administrados no solo a cumplir con la normativa ambiental, sino también a sobrepasar lo exigido por dicha normativa y sus compromisos ambientales. Esto se conoce como sobrecumplimiento.
- La literatura especializada permite identificar tres tipos de instrumentos de política ambiental: regulaciones de comando y control (instrumentos de primera generación), instrumentos económicos (instrumentos de segunda generación) y acuerdos voluntarios (instrumentos de tercera generación).
- Los acuerdos voluntarios constituyen una de las variantes más atractivas de los instrumentos de política ambiental, la cual ha cobrado mayor fuerza durante los últimos años. Estos forman parte de una nueva generación de instrumentos en materia de política ambiental que busca reducir el carácter coercitivo de las regulaciones comando y control, y los instrumentos económicos ambientales, y potenciar la mejora ambiental.
- El Régimen de Incentivos (RI), reglamentado por el OEFA, se enmarca dentro de los acuerdos voluntarios, debido a que constituyen mecanismos no coercitivos y complementarios que permitirán mejorar el comportamiento ambiental de las empresas a través de los incentivos honoríficos y los certificados de descuento de multas que otorgará el OEFA.
- Los incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental planteados por el OEFA buscan promover las medidas de producción limpia y/o prevenir la contaminación ambiental en el desarrollo de las actividades económicas de una unidad fiscalizable, dentro de su ámbito de competencia.

- Para acceder a dichos incentivos, las unidades fiscalizables deberán encontrarse en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales (RBPA) y sustentar, al menos, la implementación de una práctica que promueva la producción limpia o de una práctica destinada a prevenir y/o reducir en mayor medida los impactos negativos en el ambiente, que supere lo exigido por la normativa ambiental y/o en sus compromisos ambientales.
- En el RBPA, se encontrarán inscritas las unidades fiscalizables que hayan cumplido cabalmente con la normativa ambiental vigente y sus compromisos ambientales en la última supervisión realizada por el OEFA.
- Las prácticas que serán postuladas por los administrados para el otorgamiento de incentivos se evaluarán sobre la base de criterios objetivos, los cuales se resumen de la siguiente manera: magnitud de los daños evitados, mejora o recuperación de ambientes degradados, innovación tecnológica, sostenibilidad y posibilidad de replicar las prácticas, y alcance de los beneficios generados por la práctica en favor de la sociedad.
- Los incentivos económicos, representados en los certificados de descuento de multa, tendrán las siguientes características: serán transferibles y divisibles únicamente para pago de multas; tendrán una vigencia de 4 años, luego de los cuales no tendrán ningún valor; y se otorgarán desde 36 hasta 100 UIT.
- Los incentivos honoríficos serán los siguientes: (i) integrar el Ranking de Excelencia Ambiental Anual (REAL), (ii) ser acreedores del reconocimiento anual Qumir Rapi u Hoja Verde y (iii) ser acreedores del sello anual Qumir Kawsay o Vida Verde si se supera determinado puntaje.
- El otorgamiento de los incentivos se realizará en ceremonia pública. Asimismo, se difundirá ampliamente en los diferentes medios de comunicación.



# Bibliografía





ACQUATELLA, Jean

2001 *Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental para América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes*. Santiago de Chile: CEPAL.

AGENCIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

2004 *International Experiences with Economic Incentives for Protecting the Environment*, Nationalcenter for Environmental Economics. Washington DC: EPA.

ARMSTRONG, Mark, Simon COWAN y John VICKERS

1994 *Regulatory reform: economic analysis and british experience*. Cambridge: IT Press.

AZQUETA, Diego

2002 *Introducción a la Economía Ambiental*. Madrid: McGraw-hill.

BECKER, Gary

1968 “Crime and Punishment: An Economic Approach”. *Journal of Political Economy*. Chicago, volumen 76, número 2. Consulta: 13 de marzo del 2015.  
<<http://www.jstor.org/discover/10.2307/1830482?sid=21106108851183&uid=2&uid=2134&uid=70&uid=3737512&uid=4>>

BECKER, Gary y George STIGLER

1974 “Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers”. *The Journal of Legal Studies*. Chicago, volume 3, número 1. Consulta: 13 de marzo del 2015.  
<<http://www.jstor.org/discover/10.2307/724119?sid=21106108851183&uid=2134&uid=70&uid=2&uid=3737512&uid=4>>

COHEN, Mark

2004 “Why do firms comply (and sometimes “Over-Comply”) with environmental regulations?”. Ponencia presentada en OECD Conference on Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance. Paris.

1992 “Environmental Crime and Punishment: Legal/Economic Theory and Empirical Evidence on Enforcement of Federal Environmental Statues”. *Journal of Criminal Law and Criminology*. Evanston, volumen 84, número 4, pp. 1054-1108. Consulta: 13 de marzo del 2015.  
<0091-4169/92/8204-1054>

1987 “Optimal Eforcement Strategy to Prevent Oil Spill: An Application of a Principal-Agent Model whit Moral Hazard”. *Journal of Law and Economic*. Chicago, volumen 30, número 1, pp. 23-51. Consulta: 13 de marzo del 2015.  
<<http://www.jstor.org/discover/10.2307/725390?sid=21106108851183&uid=70&uid=3737512&uid=2134&uid=4&uid=2>>

FIELD, Barry y Martha FIELD

2003 *Economía Ambiental*. Tercera edición. Madrid: McGraw-Hill.

GAROUPA, Nuno

1997 “The Theory of Optimal Law Enforcement”. *Journal of Economic Surveys*, Malden, volumen 11, número 3, pp. 267-295. Consulta: 13 de marzo del 2015.  
<<http://dx.doi.org/10.1111/1467-6419.00034>>

HENRIQUES, Irene y Perry SADORSKY

1995 “The determinants of an environmentally responsive firm: an empirical approach”. *Journal of Environmental Economics and Management*, Ontario, volumen 30, número 26, pp. 381-395.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL

2011 *Manual de Estimación del Riesgo ante Inundaciones Fluviales. Cuaderno Técnico N° 02*. Lima: Dirección Nacional de Prevención. Consulta: 11 de marzo del 2015.  
<<http://es.scribd.com/doc/201180069/Manual-de-Estimacion-de-Riesgo-Ante-Inundaciones-Fluviales#scribd>>

KAPLOW, Louis y Steven SHAVELL

1994 “Optimal Law Enforcement With Self-Reporting of Behavior. *Journal of Political Economy*. Chigago, volumen 102, número 31, pp. 583-605. Consulta: 13 de marzo del 2015.  
<<http://0022-3808/94/0203-0004>>

KOLSTAD, Charles

2001 *Economía Ambiental*. México: Oxford University Press.

LABANDEIRA, Xavier *et al.*

2007 *Economía Ambiental*. Madrid: Pearson Educación.

LEAL, José

2005 *Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos*. Santiago de Chile: CEPAL.

LEVINSON, Arik y Sudhir SHETTY

1992 *Efficient Environmental Regulation. Working paper N° 0942*. Washington DC.

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2010 *Ecoeficiencia Empresarial: Casos de éxito a desafíos a futuro*. Lima: Ministerio del Ambiente.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

2005 *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data: The Measurement of Scientific and Technological Activities*. París.  
<<http://www.oecd.org/science/inno/2367580.pdf>>

PASCÓ-FONT, Alberto y Andrés MONTROYA

1993 *Incentivos económicos y protección ambiental: una revisión de la experiencia norteamericana y europea*. Lima: GRADE.

POLINSKY, Mitchell y Steven SHAVELL

1998 *The Economic Theory of Public Enforcement of Law. Paper Series N° 235*. Cambridge

RIERA, Pere *et al.*

2005 *Manual de Economía de los Recursos Naturales*. Madrid: Thomson Editores.

RUIZ, Vicente, Marisol RIVERA-PLANTER y Carlos MUÑOZ-PIÑA

2011 “Incentivos económicos de las empresas a participar en acuerdos ambientales voluntarios: análisis del Programa de Industria Limpia”. *Gaceta de Economía*. Ciudad de México, año XVI, número especial, pp. 247-248.

SANCHEZ-VÉLEZ, Alejandro y Rosa GARCÍA-NUÑEZ

1999 “Biomonitoreos de ríos en la gestión de cuencas: una aproximación introductoria”. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Irrigación Sinaloa. Culiacán. Consulta: 13 de marzo del 2015.  
<[http://www.agua.org.mx/h2o/images/stories/Portal\\_Cuencas/biomonitoreo\\_gestion.pdf](http://www.agua.org.mx/h2o/images/stories/Portal_Cuencas/biomonitoreo_gestion.pdf)>

SEEMA, Arora y Shubhashis GANGODHYAY

1995 “Toward a Theoretical Model of Voluntary Overcompliance”. *Journal of Economic Behavior & Organization*. Delhi, volumen 28, pp. 289-309.

SHAVELL, Steven

2004 *Foundations of Economic Analysis of Law*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

1993 “The Optimal Structure of Law Enforcement”. *Journal of Law & Economics*. Chicago, volumen XXXVI, pp. 255-287.

STIGLER, George

1970 “The Optimum Enforcement of Law”. *Journal of Political Economy*. Chicago, volumen 78, pp. 55-57.

VÁSQUEZ, Arturo y José GALLARDO

2006 *Sistema de Supervisión y Esquemas de Sanciones para el Sector Hidrocarburos. Documento de Trabajo N° 10*. Lima: Oficina de Estudios Económicos – Osinerg.

VASQUEZ, Felipe, Arcadio CERDA y Sergio ORREGO

2007 *Valoración Económica del Ambiente*. Buenos Aires: Thomson Learning.



**Anexos:**

**Normas jurídicas**







# Anexo 1

**LEY N° 28611**

(Publicada el 15 de octubre del 2005)





## Anexo 1

### **LEY N° 28611**

(Publicada el 15 de octubre del 2005)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

### **LEY GENERAL DEL AMBIENTE**

81

(...)

#### **TÍTULO IV RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL CAPÍTULO 1**

(...)

#### **CAPÍTULO 2 RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR EL DAÑO AMBIENTAL**

(...)

#### **Artículo 139.- Del Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales**

**139.1** El CONAM implementa, dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental, un Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales, en el cual se registra a toda persona, natural o jurídica, que cumpla con sus compromisos ambientales y promueva buenas prácticas ambientales, así como

de aquellos que no hayan cumplido con sus obligaciones ambientales y cuya responsabilidad haya sido determinada por la autoridad competente.

- 139.2** Se considera Buenas Prácticas Ambientales a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica o de servicio, cumpla con todas las normas ambientales u obligaciones a las que se haya comprometido en sus instrumentos de gestión ambiental.
- 139.3** Se considera infractor ambiental a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica o de servicio, genera de manera reiterada impactos ambientales por incumplimiento de las normas ambientales o de las obligaciones a que se haya comprometido en sus instrumentos de gestión ambiental.
- 139.4** Toda entidad pública debe tener en cuenta, para todo efecto, las inscripciones en el Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales.
- 139.5** Mediante Reglamento, el CONAM determina el procedimiento de inscripción, el trámite especial que corresponde en casos de gravedad del daño ambiental o de reincidencia del agente infractor, así como los causales, requisitos y procedimientos para el levantamiento del registro.

82

(...)

### **Artículo 150.- Del régimen de incentivos**

Constituyen conductas susceptibles de ser premiadas con incentivos, aquellas medidas o procesos que por iniciativa del titular de la actividad son implementadas y ejecutadas 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 o la autoridad competente y que responda a los objetivos de protección ambiental contenidos en la Política Nacional, Regional, Local o Sectorial, según corresponda.

(...)

**POR TANTO:**

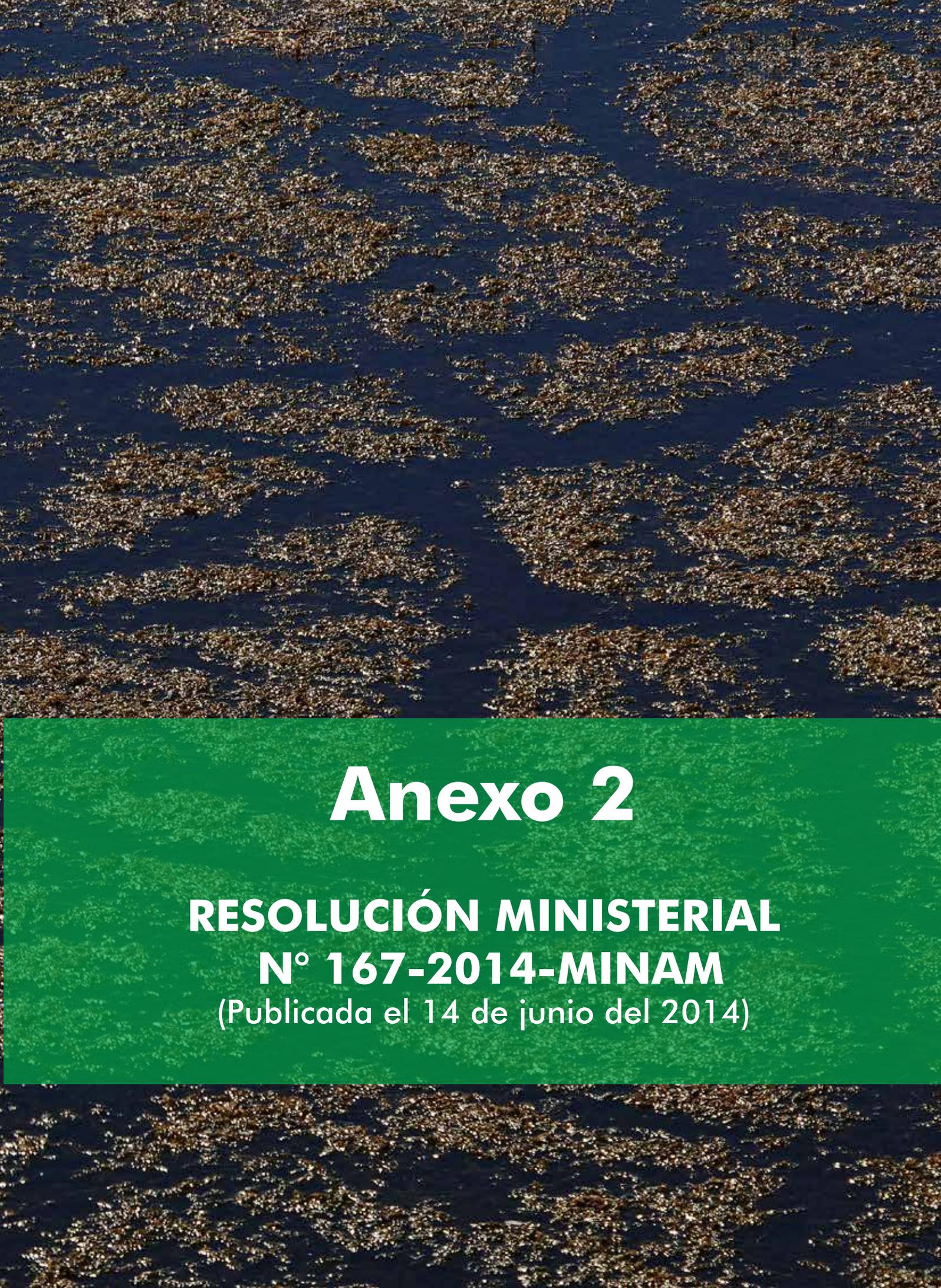
Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, insistiendo en el texto aprobado en sesión del Pleno realizada el día veintitrés de junio de dos mil cinco, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Estado, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los trece días del mes de octubre de dos mil cinco.

MARCIAL AYAIPOMA ALVARADO  
Presidente del Congreso de la República

GILBERTO DÍAZ PERALTA  
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República





# Anexo 2

## **RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 167-2014-MINAM**

(Publicada el 14 de junio del 2014)



## Anexo 2

### **ESTABLECEN RÉGIMEN DE INCENTIVOS EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL A FIN DE PROMOVER LAS PRÁCTICAS EMPRESARIALES PARA PREVENIR Y REDUCIR EN MAYOR MEDIDA LOS IMPACTOS NEGATIVOS EN EL AMBIENTE**

#### **RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 167-2014-MINAM**

(Publicada el 14 de junio del 2014)

Lima, 13 de junio de 2014

Visto, el Oficio N° 245-2014-OEFA/PCD del Presidente del Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental; así como el Memorando N° 196-2014-MINAM/VMGA del Viceministerio de Gestión Ambiental, que contiene el Informe N° 073-2014-MINAM/VMGA/DGPNIGA de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, y demás antecedentes; y,

#### CONSIDERANDO:

Que, el artículo 150° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente señala que corresponde otorgar un incentivo cuando por iniciativa del titular se implementan y ejecutan medidas o procesos destinados a reducir y/o prevenir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales, más allá de lo exigido por la normatividad aplicable o la autoridad competente y que responda a los objetivos de protección ambiental contenidos en la Política Nacional, Regional, Local o Sectorial, según corresponda;

Que, asimismo, el artículo 77° de la Ley N° 28611 establece que las autoridades nacionales deben promover la producción limpia en el desarrollo de los proyectos de inversión y las actividades empresariales en general, con la finalidad de incrementar la

eficiencia, manejar racionalmente los recursos y reducir los riesgos sobre la población humana y el ambiente, para lograr el desarrollo sostenible;

Que, la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, conforme a la modificación efectuada por la Ley N° 30011, dispone que el régimen de incentivos será aprobado por Resolución Ministerial del Ministerio del Ambiente y su aplicación será supervisada y fiscalizada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental – EFA;

Que, en este contexto, resulta necesario aprobar un régimen de incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental a efectos reconocer y premiar las prácticas realizadas por las empresas fiscalizadas con la finalidad de coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, y contribuir con el desarrollo sostenible del país;

Con el visado del Viceministerio de Gestión Ambiental, la Secretaría General y la Oficina de Asesoría Jurídica; De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM.

88

SE RESUELVE:

### **Artículo 1º.- Objeto y finalidad**

La presente norma tiene por objeto establecer el Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental con la finalidad de promover las prácticas empresariales conducentes a prevenir y reducir en mayor medida los impactos negativos en el ambiente.

### **Artículo 2º.- Conductas objeto de incentivo**

Constituyen conductas objeto de incentivo:

Las medidas o procesos implementados voluntariamente por las empresas para prevenir o reducir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales en mayor medida a lo exigido en la normatividad vigente, los instrumentos de gestión ambiental o los mandatos dictados por la autoridad competente.

Las medidas de producción limpia implementadas por las empresas para incrementar la eficiencia ecológica, manejar racionalmente los recursos naturales y reducir los riesgos sobre la población y el ambiente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 77° y siguientes de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

### **Artículo 3°.- Clasificación de los incentivos**

- 3.1 Los incentivos constituyen beneficios que permiten fomentar la producción limpia y la implementación de medidas o procesos destinados a prevenir o reducir en mayor medida impactos negativos en el ambiente.
- 3.2 El otorgamiento de incentivos se realiza en el marco de lo establecido en el artículo 112° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 3.3 De manera enunciativa, son modalidades de incentivos las siguientes:
  - a) Incentivos honoríficos, tales como:
    - (i) La incorporación en el ranking de empresas que lograron una mayor prevención o reducción de impactos negativos en el ambiente.
    - (ii) El otorgamiento de certificaciones a aquellos administrados que estén inscritos en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales y, además, introduzcan mejoras en su desempeño ambiental.
  - b) Incentivo económico a través del otorgamiento de bonos de descuento sobre multas.

### **Artículo 4°.- Criterios para otorgar los incentivos**

Para conceder los incentivos previstos en la presente norma, la entidad de fiscalización ambiental competente tomará en cuenta los siguientes criterios:

- a) La innovación tecnológica de los procesos o medidas implementadas.
- b) La sostenibilidad y la posibilidad de replicar las medidas o procesos implementados.
- c) El alcance de los beneficios generados a favor de la sociedad por las medidas o procesos implementados.

- d) La magnitud de los perjuicios y daños ambientales evitados por las medidas o procesos implementados.
- e) Mejora o recuperación de ambientes degradados.

### **Artículo 5º.- Competencia de las Entidades de Fiscalización Ambiental**

Es competencia de las Entidades de Fiscalización Ambiental – EFA la implementación y aplicación del régimen de incentivos previsto en la presente norma, respecto de los administrados bajo su ámbito de competencia.

### **Artículo 6º.- Normativa reglamentaria por parte del OEFA**

En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución Ministerial, el Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, en su condición de ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobará las disposiciones reglamentarias correspondientes que permitan la implementación y aplicación efectiva del régimen de incentivos previsto en la presente norma.

90

### **Artículo 7º.- Registro de Buenas Prácticas Ambientales**

Encargar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA la elaboración y aprobación, mediante Resolución de Consejo Directivo, del reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución Ministerial.

En el citado registro se encontrará inscrita toda persona, natural o jurídica, que cumpla a cabalidad con sus obligaciones ambientales fiscalizables, siendo difundido a través del Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA y el Portal Web del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

### **Artículo 8º.- Publicación**

Disponer la publicación de la presente Resolución Ministerial en el Diario Oficial El Peruano, así como en los Portales de Transparencia Estándar del Ministerio del Ambiente y del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MANUEL PULGAR-VIDAL OTÁLORA  
Ministro del Ambiente





# Anexo 3

## **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 034-2014-OEFA/CD**

(Publicada el 25 de octubre del 2014)





## Anexo 3

### **APRUEBAN REGLAMENTO DEL REGISTRO DE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL – OEFA**

#### **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 034-2014-OEFA/CD**

(Publicada el 25 de octubre del 2014)

Lima, 22 de octubre de 2014

95

VISTOS:

El Informe N° 229-2014-OEFA/OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica, Informe N° 089-2014-OEFA/DS de la Dirección de Supervisión; Informe N° 038-2014-OEFA/DFSAI de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización ambiental;

Que, a través de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables

por parte de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental –a cargo de las diversas entidades del Estado– se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente;

Que, de acuerdo a lo previsto en el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley N° 29325, modificado por la Ley N° 30011, la función normativa del OEFA 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, así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno;

Que, el Artículo 139° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente señala que se implementará un Registro de Buenas Prácticas Ambientales, en el cual se incorporará a toda persona natural o jurídica que cumpla con sus compromisos ambientales y promueva buenas prácticas ambientales;

96

Que, la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 establece que el reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales al que se refiere el Artículo 139° de la Ley N° 28611 es aprobado por resolución ministerial del Ministerio del Ambiente, y su aplicación es supervisada o fiscalizada por el OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA);

Que, el Artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 167-2014-MINAM dispone que en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales se encontrará inscrita toda persona, natural o jurídica, que cumpla a cabalidad con sus obligaciones ambientales fiscalizables, lo cual será difundido a través del Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA y el Portal Web del OEFA;

Que, asimismo, la mencionada Resolución Ministerial señala que el OEFA deberá aprobar mediante Resolución de Consejo Directivo el Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales;

Que, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 030-2014-OEFA/CD del 19 de agosto del 2014 se dispuso la publicación del proyecto normativo que aprobaría el

Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales en el Portal Institucional de la entidad, con la finalidad de recibir los comentarios, sugerencias y observaciones de la ciudadanía en general, por un período de diez (10) días hábiles, contado a partir de la publicación de la citada resolución, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 39° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM;

Que, habiéndose recabado comentarios, sugerencias y observaciones de los interesados, corresponde aprobar el texto definitivo del Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales;

Que, tras la absolución y análisis de los aportes recibidos durante el período de publicación de la propuesta normativa, mediante Acuerdo N° 035-2014 adoptado en la Sesión Ordinaria N° 033-2014 del 22 de octubre del 2014, el Consejo Directivo del OEFA decidió aprobar el Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales, por lo que resulta necesario formalizar este acuerdo mediante Resolución de Consejo Directivo, habiéndose establecido la exoneración de la aprobación del Acta respectiva a fin de asegurar su vigencia inmediata;

Contando con el visado de la Secretaría General, la Oficina de Asesoría Jurídica, la Dirección de Supervisión y la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA;

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011, así como en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Literal n) del Artículo 8° y Literal n) del Artículo 15° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

SE RESUELVE:

**Artículo 1°.-** Aprobar el Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, el cual consta de once (11) Artículos, una (1) Disposición Complementaria Final, una (1) Disposición Complementaria Transitoria y un (1) Anexo, y que forma parte de la presente Resolución.

**Artículo 2°.-** Disponer la publicación de la presente Resolución y la norma aprobada en el Artículo 1° en el diario oficial El Peruano y el Portal Institucional del OEFA ([www.oefa.gob.pe](http://www.oefa.gob.pe)).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

HUGO RAMIRO GÓMEZ APAC  
Presidente del Consejo Directivo

# **REGLAMENTO DEL REGISTRO DE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA**

## **CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

### **Artículo 1º.- Finalidad**

El presente Reglamento tiene por finalidad regular la implementación y funcionamiento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales establecido en el Artículo 7º de la Resolución Ministerial N° 167-2014-MINAM, propiciando la difusión de las buenas prácticas realizadas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que cumplan con sus obligaciones ambientales y se encuentren bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

### **Artículo 2º.- Ámbito de aplicación**

- 2.1 Las disposiciones contenidas en el presente Reglamento resultan aplicables para las unidades fiscalizables (unidad minera, lote, central, planta, concesión, entre otros) de toda persona natural o jurídica, pública o privada, cuya actividad económica se encuentre bajo el ámbito de competencia del OEFA.
- 2.2 Para el desarrollo de dichas actividades económicas el administrado debe contar con el instrumento de gestión ambiental debidamente actualizado, cuando corresponda. Se considera como instrumento de gestión ambiental a la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) o Semidetallado (EIA-sd), Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), Plan Anual Complementario Pesquero (PACPE), Plan de Manejo Ambiental (PMA) u otro instrumento que regule las obligaciones ambientales del administrado.

### **Artículo 3º.- Difusión**

- 3.1 El Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA se implementará a través de un aplicativo informático, el cual será publicado en el portal web institucional del OEFA y en el Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA.
- 3.2 Dicho Registro es de acceso público y gratuito, y su actualización es permanente.

## **CAPÍTULO II DEL REGISTRO DE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES DEL OEFA**

### **Artículo 4º.- Autoridad competente**

La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA es la autoridad competente para publicar y actualizar de oficio la información contenida en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA. Para tal efecto, el referido órgano de línea designará a un responsable a cargo de dicha función.

100

### **Artículo 5º.- Requisito para la inscripción**

Para ser incorporadas en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA, las unidades fiscalizables no deberán contar con hallazgos de presuntas infracciones administrativas. Ello deberá constar en el informe correspondiente a la última supervisión realizada por la Dirección de Supervisión del OEFA.

### **Artículo 6º.- Solicitud de parte para la verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales**

- 6.1 Las unidades fiscalizables que no hayan sido supervisados en el año en curso podrán solicitar al OEFA la realización de una supervisión, a fin de verificar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales.
- 6.2 Para la programación de la referida supervisión, las unidades fiscalizables deberán presentar una declaración jurada conforme al Anexo del presente Reglamento, la cual podrá ser presentada desde el primer día hábil del mes de octubre hasta el último día hábil del mes de noviembre del año en curso.

- 6.3 Tal solicitud deberá ser dirigida a la Dirección de Supervisión, la cual dispondrá la programación de la correspondiente supervisión para el año siguiente, conforme a lo previsto en el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA.
- 6.4 Si en la supervisión solicitada se encontrasen hallazgos de presuntas infracciones administrativas, los administrados no podrán ser inscritos en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA durante un periodo de dieciocho (18) meses, contado a partir de dicha supervisión.

### **Artículo 7º.- Inscripción**

La inscripción de la unidad fiscalizada en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales se realizará de la siguiente manera:

- a) La Dirección de Supervisión elaborará un informe indicando que la unidad fiscalizable cumple con sus obligaciones ambientales y recomendando su inscripción en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA. Dicho informe será remitido a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde la fecha de su emisión.
- b) La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos contará con un plazo máximo de quince (15) días hábiles para evaluar el referido informe e inscribir a la unidad fiscalizada en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA. Luego, deberá notificar dicha inscripción al titular de la unidad fiscalizada en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles.

101

### **Artículo 8º.- Contenido**

En el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA se registrará la siguiente información:

- a) Nombre, denominación o razón social del administrado titular de la unidad fiscalizada.
- b) Denominación y ubicación de la unidad fiscalizada.
- c) Número de Documento Nacional de Identidad o Registro Único de Contribuyente del administrado.

- d) Sector y subsector al que pertenece el administrado.
- e) Resumen de la actividad desarrollada en la unidad fiscalizable.
- f) Fecha de la supervisión directa en la que se verificó el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

### **Artículo 9º.- Plazo de permanencia**

El plazo de permanencia de las unidades fiscalizadas en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA es de veinticuatro (24) meses contado a partir de su última incorporación.

### **Artículo 10º.- De la difusión de la incorporación en el Registro**

El administrado podrá declarar públicamente o difundir su inscripción en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA. Para tal efecto, deberá señalar de forma expresa que su incorporación a dicho Registro se encuentra vinculada a una determinada unidad fiscalizable y el periodo de vigencia de dicha incorporación.

102

### **Artículo 11º.- De las causales de retiro**

11.1 La unidad fiscalizable será retirada del Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA si incurre en alguna de las siguientes causales:

- a) Si se le ha detectado un hallazgo de presunta infracción administrativa producto de una supervisión directa.
- b) Si difunde indebidamente su incorporación en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA, incumpliendo lo establecido en el Artículo 10º del presente Reglamento.

11.2 La unidad fiscalizable retirada del Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA no podrá ser incorporada nuevamente en un lapso de doce (12) meses, contado a partir del retiro.

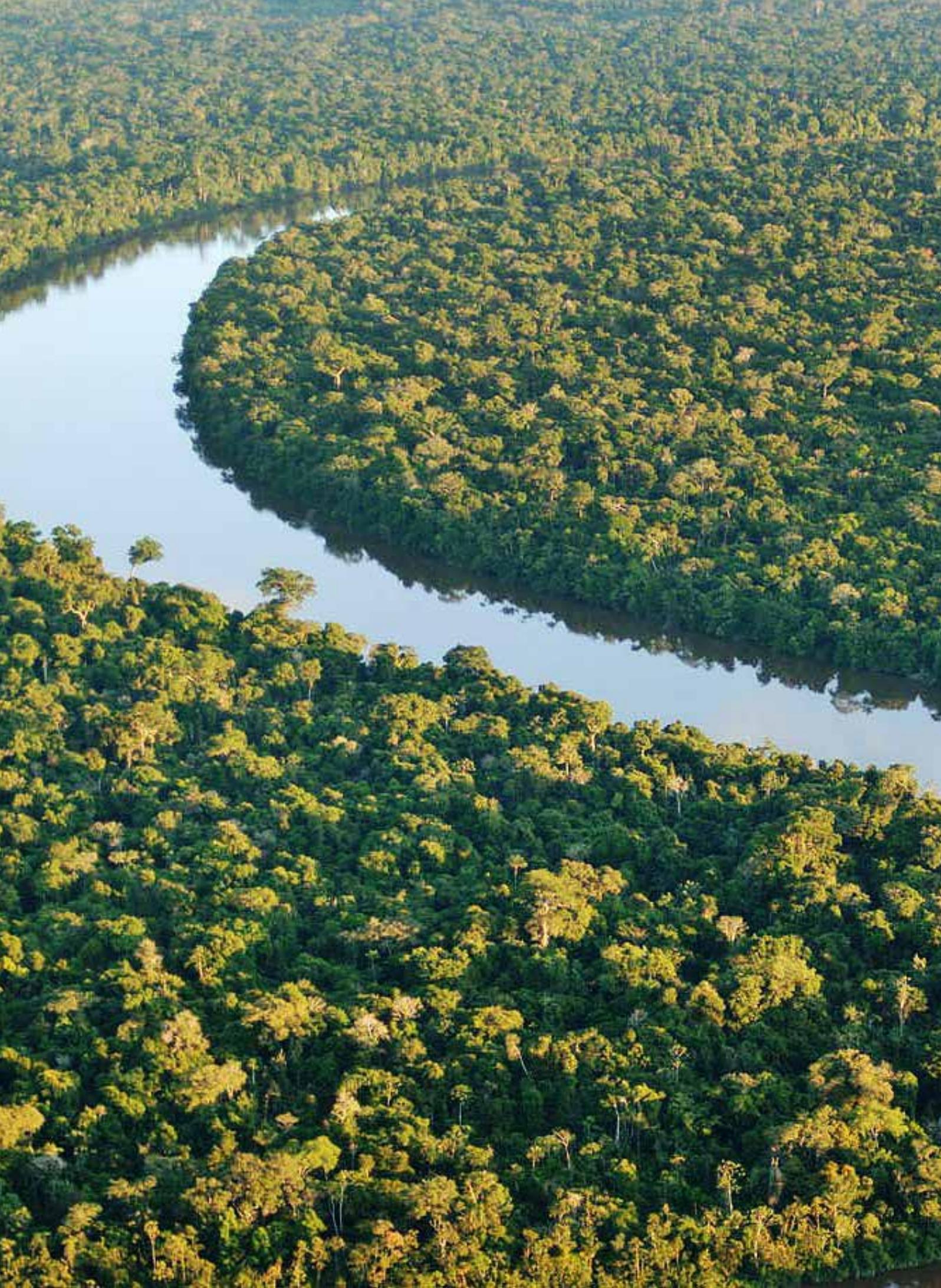
## **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

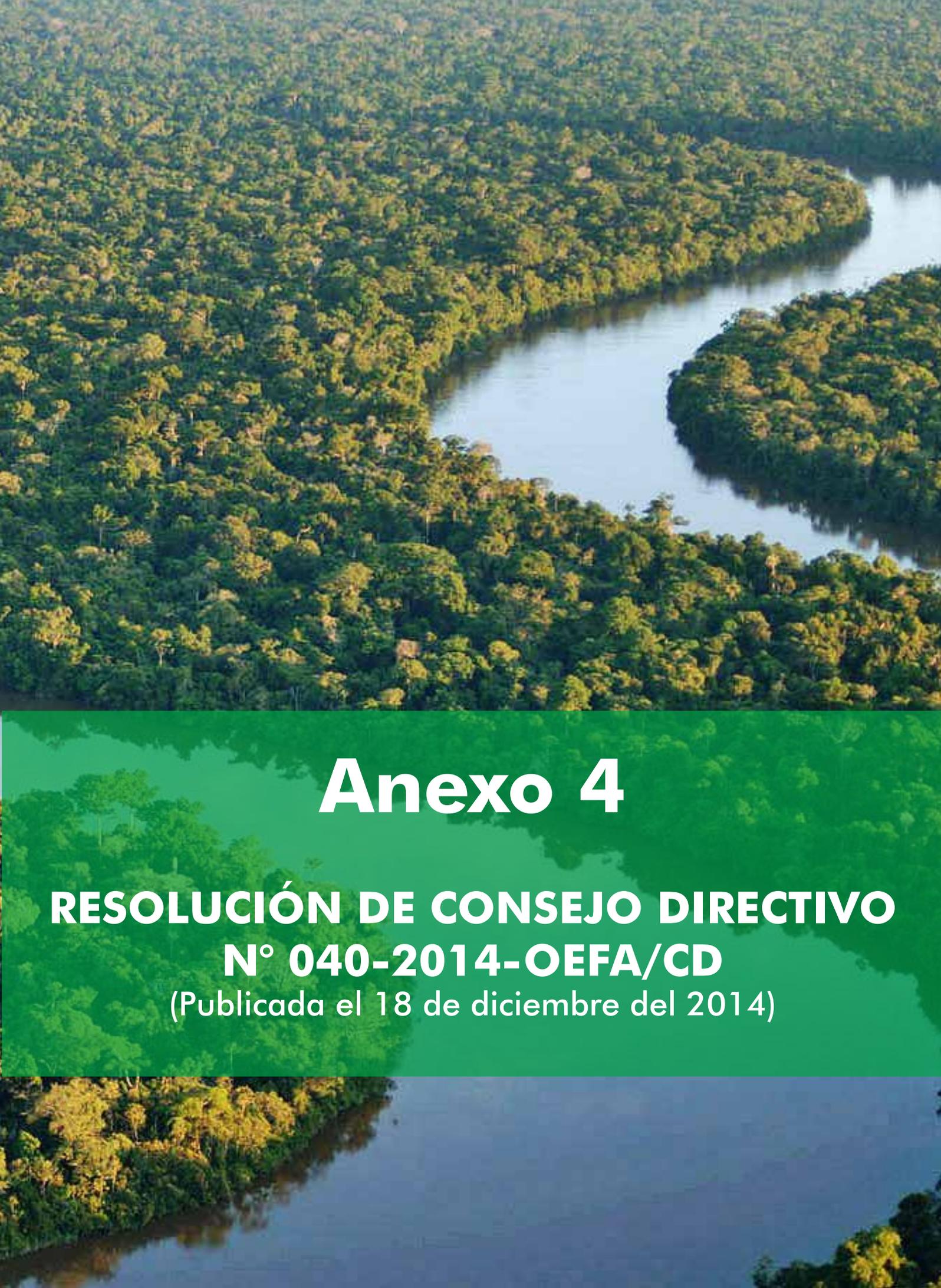
ÚNICA.- Lo establecido en el presente Reglamento es de aplicación supletoria para las Entidades de Fiscalización Ambiental de ámbito nacional, regional y local que cuenten con competencias relacionadas con la imposición de sanciones y aplicación de incentivos, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

## **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA**

ÚNICA.- Con la finalidad de garantizar la aplicación inmediata de la presente norma, se considerarán las supervisiones efectuadas en el año en curso para evaluar su inscripción en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA.

(...)



An aerial photograph of a lush tropical forest. A wide, calm river winds through the center of the forest, reflecting the sky. The forest is dense with various shades of green, indicating a rich biodiversity. The river's path is irregular, with several large, rounded islands and peninsulas. The lighting suggests a bright day, with some areas of the forest appearing slightly more yellowish-green, possibly due to sunlight filtering through the canopy.

# Anexo 4

## **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 040-2014-OEFA/CD**

(Publicada el 18 de diciembre del 2014)



## Anexo 4

### **APRUEBAN EL REGLAMENTO DEL RÉGIMEN DE INCENTIVOS EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL A CARGO DEL OEFA**

#### **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 040-2014-OEFA/CD**

(Publicada el 18 de diciembre del 2014)

Lima, 25 de noviembre de 2014

VISTOS:

El Informe N° 304-2014-OEFA/OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica, el Informe N° 102-2014-OEFA/DS de la Dirección de Supervisión y el Informe N° 045-2014-OEFA/DFSAI de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización ambiental;

Que, a través de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental –a cargo de las diversas entidades del Estado– se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente;

Que, de acuerdo a lo previsto en el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley N° 29325, modificado por la Ley N° 30011, la función normativa del OEFA 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, así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno;

Que, el Artículo 150° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente señala que corresponde otorgar un incentivo cuando por iniciativa del titular se implementan y ejecutan medidas o procesos destinados a reducir y/o prevenir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales, más allá de lo exigido por la normatividad aplicable o la autoridad competente y que responda a los objetivos de protección ambiental contenidos en la Política Nacional, Regional, Local o Sectorial, según corresponda;

108

Que, la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que el régimen de incentivos será aprobado por Resolución Ministerial del Ministerio del Ambiente y su aplicación será supervisada y fiscalizada por el OEFA y las EFA;

Que, mediante Resolución Ministerial N° 167-2014-MINAM se establece el Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental con la finalidad de promover las prácticas empresariales conducentes a prevenir y reducir en mayor medida los impactos negativos al ambiente;

Que, el Artículo 6° de la mencionada Resolución Ministerial dispone que el OEFA deberá aprobar las disposiciones reglamentarias correspondientes que permitan la implementación y aplicación efectiva del régimen de incentivos;

Que, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 030-2014-OEFA/CD del 19 de agosto del 2014 se dispuso la publicación del proyecto normativo que aprobaría el Reglamento del Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, en el Portal Institucional de la entidad con la finalidad de recibir los respectivos comentarios, sugerencias y observaciones de la ciudadanía en general por un período de diez (10) días hábiles contado a partir de la publicación de la citada resolución, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 39° del Reglamento

sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM;

Que, habiéndose recabado comentarios, sugerencias y observaciones de los interesados, corresponde aprobar el texto definitivo del Reglamento del Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA;

Que, tras la absolución y análisis de los aportes recibidos durante el período de publicación de la propuesta normativa, mediante Acuerdo N° 041-2014 adoptado en la Sesión Ordinaria N° 037-2014 del 25 de noviembre del 2014, el Consejo Directivo del OEFA decidió aprobar el Reglamento del Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, por lo que resulta necesario formalizar este acuerdo mediante Resolución de Consejo Directivo;

Contando con el visado de la Secretaría General, la Oficina de Asesoría Jurídica, la Dirección de Supervisión y la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA;

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011, así como en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Literal n) del Artículo 8° y Literal n) del Artículo 15° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

SE RESUELVE:

**Artículo 1°.-** Aprobar el Reglamento del Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, el cual consta de once (11) Artículos, una (1) Disposición Complementaria Final y cuatro (4) Anexos, y que forma parte de la presente Resolución.

**Artículo 2°.-** Disponer la publicación de la presente Resolución y la norma aprobada en el Artículo 1° en el diario oficial El Peruano y el Portal Institucional del OEFA ([www.oefa.gob.pe](http://www.oefa.gob.pe)).

**Artículo 3°.-** Disponer la publicación en el Portal Institucional del OEFA ([www.oefa.gob.pe](http://www.oefa.gob.pe)) de la Exposición de Motivos de la presente Resolución, así como de la matriz que sistematiza y

absuelve los comentarios, observaciones y sugerencias recibidas por la Entidad durante el período de publicación del proyecto normativo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

**HUGO RAMIRO GÓMEZ APAC**

Presidente del Consejo Directivo

# **REGLAMENTO DEL RÉGIMEN DE INCENTIVOS EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL A CARGO DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA**

## **CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

### **Artículo 1°.- Finalidad**

El presente Reglamento tiene por finalidad regular la implementación del Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental, el cual busca promover una cultura de mayor prevención y remediación de los impactos negativos generados en el ambiente.

### **Artículo 2°.- Ámbito de aplicación**

Las disposiciones contenidas en el presente Reglamento resultan aplicables para las unidades fiscalizables (unidad minera, lote, central, planta, concesión, entre otros) de titularidad de toda persona natural o jurídica, pública o privada, cuya actividad económica se encuentre bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. Dicha unidad fiscalizable deberá encontrarse inscrita en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA.

## **CAPÍTULO II DEL RÉGIMEN DE INCENTIVOS**

### **Artículo 3°.- Naturaleza jurídica de los incentivos**

3.1 Los incentivos son beneficios que permiten a la autoridad ambiental fomentar en los administrados una producción limpia o la implementación de medidas o procesos destinados a prevenir y/o reducir en mayor medida impactos negativos en el ambiente.

3.2 A través de la aplicación de incentivos se estimula, promueve y reconoce a los administrados que, por iniciativa propia, realicen actividades ambientalmente sostenibles que permitan prevenir o reducir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales, en mayor medida a lo exigido en la normativa ambiental y en sus compromisos ambientales.

#### **Artículo 4°.- De los incentivos honoríficos**

Se pueden otorgar como incentivos honoríficos, los siguientes:

- a) La incorporación en el Ranking de Excelencia Ambiental - REAL según el sector al que pertenece la unidad fiscalizada.
- b) Reconocimiento anual denominado “Qumir Rapi”. El número de “Qumir Rapi” que reciba la unidad fiscalizable estará determinado por la escala de calificaciones e incentivos de la Tabla N° 3 del Anexo N° 3 del presente Reglamento.
- c) Sello anual “Qumir Kawsay” como máxima distinción que otorgará el OEFA a las unidades fiscalizables que alcancen puntajes iguales o mayores a 84, según la escala de calificaciones e incentivos de la Tabla N° 3 del Anexo N° 3 del presente Reglamento.

112

#### **Artículo 5°.- De los incentivos económicos**

- 5.1 Se puede otorgar como incentivo económico un Certificado de Descuento sobre Multas, el cual tiene por finalidad reconocer la inversión realizada por la unidad fiscalizable para la ejecución de las prácticas que superen en términos positivos lo dispuesto en la normativa ambiental y/o en sus compromisos ambientales.
- 5.2 El Certificado de Descuento sobre Multas es un documento que contiene un valor económico expresado en Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el cual será otorgado por el OEFA a favor de un administrado. El referido certificado tiene carácter divisible y transferible, y como único fin el pago de multas administrativas impuestas por el OEFA.
- 5.3 El valor económico del Certificado de Descuento sobre Multas será equivalente al valor de la UIT vigente al momento de cancelar la multa administrativa.

- 5.4 El Certificado de Descuento sobre Multas será otorgado a la empresa cuya unidad fiscalizable cuente con una práctica ambiental que obtenga puntaje igual o mayor a 36, según la escala de calificaciones e incentivos de la Tabla N° 3 del Anexo N° 3 del presente Reglamento.
- 5.5 La vigencia del Certificado de Descuento sobre Multas será de cuatro (4) años, contados a partir de su otorgamiento. Luego de dicha fecha carecerá de valor.

### **Artículo 6°.- Conductas objeto de incentivo**

Serán objeto de evaluación para el otorgamiento de incentivos las siguientes conductas realizadas por la unidad fiscalizable inscrita en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA:

- a) Las medidas o procesos implementados voluntariamente para prevenir o reducir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales en mayor medida a lo exigido en la normatividad vigente, los instrumentos de gestión ambiental o los mandatos dictados por el OEFA.
- b) Las medidas de producción limpia implementadas para incrementar la eficiencia ecológica, manejar racionalmente los recursos naturales o reducir los riesgos sobre la población y el ambiente.

## **CAPÍTULO III DEL OTORGAMIENTO DE INCENTIVOS**

### **Artículo 7°.- Requisitos para el otorgamiento de incentivos**

Las unidades fiscalizables podrán acceder al otorgamiento de incentivos si cumplen con los siguientes requisitos:

- a) Encontrarse inscritas en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA.
- b) Sustentar al menos una buena práctica ambiental sostenible destinada a prevenir y/o reducir en mayor medida los impactos negativos en el ambiente, superando lo exigido en la normativa ambiental y/o en sus compromisos ambientales.

- c) La buena práctica debe encontrarse implementada y en operación, de modo que sea posible determinar sus efectos positivos en la protección del ambiente. No se admitirán proyectos a ser ejecutados en el futuro.

### **Artículo 8°.- De la solicitud para el otorgamiento de incentivos**

8.1 Las unidades fiscalizables que cumplan los requisitos establecidos en el Artículo 7° precedente podrán presentar una solicitud para el otorgamiento de incentivos, debiendo adjuntar los siguientes documentos:

- a) Declaración jurada de encontrarse inscrito en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA (Anexo N° 1).
- b) Formato de solicitud para el otorgamiento de incentivos (Anexo N° 2).

8.2 La solicitud debe ser presentada en el área de trámite documentario de la sede central del OEFA y estar dirigida a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos. Dicha solicitud deberá presentarse dentro de los primeros quince (15) días hábiles de cada año.

114

### **Artículo 9°.- Criterios para el otorgamiento de incentivos**

9.1 Para otorgar los incentivos previstos en el presente Reglamento, el OEFA tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- a) La magnitud de los perjuicios y daños ambientales evitados por las medidas o procesos implementados.
- b) La mejora o recuperación de ambientes degradados.
- c) La innovación tecnológica de los procesos o medidas implementadas.
- d) La sostenibilidad y la posibilidad de replicar las medidas o procesos implementados.
- e) El alcance de los beneficios generados a favor de la sociedad por las medidas o procesos implementados.

9.2 La descripción de cada uno de los criterios indicados en el Numeral 9.1 precedente se encuentra detallada en el Anexo N° 4 del presente Reglamento.

### **Artículo 10°.- De las autoridades competentes**

Las autoridades encargadas de la evaluación para el otorgamiento de incentivos se conforman de la siguiente manera:

- a) La Secretaría Técnica de Incentivos de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos: a cargo de la recepción de documentos y del seguimiento de actividades del proceso de otorgamiento de incentivos. Además, brinda apoyo administrativo a las otras instancias que participan en el procedimiento de otorgamiento de incentivos.
- b) El Equipo Técnico de Incentivos: conformado por cuatro (4) profesionales de la Dirección de Supervisión y cuatro (4) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos. Este equipo estará a cargo de las etapas de pre-evaluación y verificación en campo.
- c) El Jurado Calificador de Incentivos: conformado por un (1) miembro del Consejo Directivo del OEFA y cuatro (4) destacados profesionales en el ámbito técnico, académico y/o científico que cuenten con una experiencia mínima de cinco (5) años en temas ambientales. Se conformará un jurado por cada sector o actividad fiscalizable. Este jurado estará a cargo de la etapa de evaluación, calificación y elaboración del Ranking de Excelencia Ambiental - REAL.

115

### **Artículo 11°.- De la evaluación para el otorgamiento de incentivos**

11.1 La evaluación para el otorgamiento de incentivos se realiza sobre la base de criterios objetivos, técnicos y verificables.

11.2 La evaluación para el otorgamiento de incentivos se realiza en las siguientes etapas:

- a) Recepción de documentos: a cargo de la Secretaría Técnica de Incentivos, la cual verificará la información presentada por los administrados (Anexos N° 1 y 2) para su inscripción en el proceso de otorgamiento de incentivos. En caso advierta que el administrado debe subsanar algún tipo de información, le remitirá una comunicación otorgándole un plazo no mayor de cinco (5)

días para la subsanación correspondiente. Esta etapa culmina con la remisión de los documentos verificados, ordenados y clasificados al Equipo Técnico de Incentivos, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el cierre de las inscripciones.

- b) Pre-evaluación: a cargo del Equipo Técnico de Incentivos, el cual realizará una evaluación técnica preliminar, orientada a identificar y analizar las características relevantes de la buena práctica inscrita. Esta etapa culmina con la elaboración de un resumen que refleje los resultados de dicha evaluación. El resumen deberá ser elaborado en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles, contado desde la recepción de los documentos referidos en el Literal a) precedente.
- c) Verificación en campo: a cargo del Equipo Técnico de Incentivos, el cual verificará en campo las buenas prácticas presentadas. Esta etapa culmina con la emisión del Informe de Resultados de la verificación en campo y su remisión al Jurado Calificador, en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contado desde la recepción de resultados de la pre-evaluación.
- d) Evaluación, calificación y elaboración del REAL: a cargo del Jurado Calificador de Incentivos, el cual evaluará y calificará las buenas prácticas inscritas, teniendo en cuenta los criterios de evaluación (Tabla N° 1) y la escala de calificaciones e incentivos (Tabla N° 3) del Anexo N° 3 del presente Reglamento. Los resultados de la evaluación y calificación serán expresados en orden de mérito en el REAL. Esta etapa culmina con la remisión del REAL a la Secretaría Técnica de Incentivos, en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, contado desde la recepción de los Informes de Resultados mencionados en el Literal c) precedente.
- e) Difusión y otorgamiento de incentivos: a cargo de la Secretaría Técnica de Incentivos, quien organizará una ceremonia pública para reconocer y otorgar los incentivos honoríficos y económicos a los representantes de los titulares de las unidades fiscalizables calificadas, en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles contado desde la conclusión de la etapa de evaluación, calificación y elaboración del REAL.

11.3 El procedimiento para evaluar y calificar las buenas prácticas empresariales está detallado en el Anexo N° 3 del presente Reglamento.

## **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

ÚNICA.- Lo establecido en el presente Reglamento es de aplicación supletoria para las Entidades de Fiscalización Ambiental de ámbito nacional, regional y local que cuenten con competencias relacionadas con la imposición de sanciones y aplicación de incentivos, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

(...)

# CRÉDITOS



Presidente del Consejo Directivo:

**Hugo Gómez Apac**

Miembros del Consejo Directivo:

**César Paúl Ortiz Jahn**

**Roxana María Barrantes Cáceres**

Directora de la Dirección de Fiscalización, Sanción y  
Aplicación de Incentivos:

**María Luisa Egúsqüiza Mori**

Jefe de la Oficina de Comunicaciones y Atención al Ciudadano:

**José Ignacio Peña de Cárdenas**

Coordinador (e) General de Publicaciones:

**Jerry Espinoza Salvatierra**



## Responsables de la publicación:

Dirección de Fiscalización, Sanción y  
Aplicación de Incentivos

Oficina de Comunicaciones y Atención al  
Ciudadano

Coordinación General de Publicaciones

## Comité de revisión:

Hugo Gómez Apac

Jerry Espinoza Salvatierra

María Luisa Egúsqüiza Mori

Gabriela López Medrano

## Comité de redacción:

Gabriela López Medrano

Ricardo Machuca Breña

## Colaboradores:

Diana Vigo Cubas

Mei Yu Chia Loayza

Sandra Mosqueira Caminada

## Edición y corrección de estilo:

Claudia Arbaiza Varela

María Gracia Minaya Chávez

Roxana Villalba Garcés

## Identidad visual y diagramación:

Ángel Inga Ayala

Andrés Sánchez Castañeda

## Fotos:

Fredy Gonzales Oré

Walter Wust

# La aplicación de **incentivos en la fiscalización ambiental**

Documento de trabajo N° 001-2015-OEFA/DFSAI/DT

## **ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA**

Primera edición: mayo 2015

Tiraje: 315 ejemplares

### **© Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA**

Dirección: Av. República de Panamá N° 3542, Lima 27, Perú

Teléfono: (51-1) (01) 713-1553

webmaster@oefa.gob.pe

www.oefa.gob.pe

El contenido de la presente publicación es de carácter académico y no expresa necesariamente la posición oficial de la autoridad administrativa con competencia en fiscalización ambiental.

La versión digital de este documento se encuentra disponible en [www.oefa.gob.pe](http://www.oefa.gob.pe)

Algunos derechos reservados. Esta publicación está disponible bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento-Usa no Comercial-Sin Obras Derivadas 2.5 Perú (CC BY-NC-ND 2.5 PE).

Esta licencia permite reproducir, distribuir copias y comunicar públicamente la obra por cualquier medio o formato conocido o por conocerse, siempre y cuando el propósito principal no sea la obtención de una ventaja comercial o compensación monetaria y se reconozca la autoría de la obra.

El texto íntegro de la licencia puede ser obtenido en  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/pe/legalcode>

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-06228

Impreso por: Billy Víctor Odiaga Franco  
Av. Arequipa N° 4558 Miraflores - Lima  
RUC: 10082705355

Impreso en Perú



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente





**OEFA** 

ORGANISMO DE EVALUACIÓN  
Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

*Fiscalización ambiental para el cambio*

Av. República de Panamá 3542  
San Isidro - Lima - Perú  
(51 1) 713-1553  
webmaster@oefa.gob.pe  
www.oefa.gob.pe