

## **4. IDENTIFICACIÓN DE LA COMUNIDAD REGULADA Y ESTABLECIMIENTO DE LAS PRIORIDADES DEL PROGRAMA**

### **INTRODUCCIÓN**

Los requisitos del medio ambiente generalmente abarcan a tantas organizaciones y personas diversas que generalmente es imposible identificar y responder a todas las infracciones o promover el cumplimiento de los requisitos entre todos los miembros de la comunidad regulada. Por generoso que sea el presupuesto de un programa, siempre será corto con relación a la dimensión de la comunidad regulada. Al establecer prioridades para detectar y responder a las infracciones y para promover el cumplimiento, los programas sobre la aplicación de la ley pueden operar en la forma más eficaz posible con los recursos proporcionados. Las prioridades ayudan a distinguir los recursos disponibles del programa para lograr su máximo efecto. El establecimiento de prioridades implica responder a preguntas como:

- ! ¿Cómo se deben dividir los recursos del programa entre la promoción del cumplimiento y la respuesta a la aplicación de la ley?
- ! ¿Qué instalaciones se deben inspeccionar? ¿Con qué frecuencia se deben efectuar las inspecciones? ¿Qué alcance deben tener estas inspecciones?
- ! ¿A que violaciones se debe responder y en qué forma?

### **IDENTIFICACIÓN DE LA COMUNIDAD REGULADA**

Un paso importante en el desarrollo de las prioridades del programa es identificar los grupos que se regulan, y comprender en la mayor medida posible su sofisticación, capacidad, motivación y disposición a cumplir. Un perfil preciso de la comunidad regulada ayuda a quienes crean las políticas a enfocar la estrategia del cumplimiento (incluyendo tanto la promoción del cumplimiento como la respuesta a la aplicación de la ley) para optimizar su eficacia. También es valioso para el diseño de los esquemas de supervisión del cumplimiento (consulte el Capítulo 6). El proceso de perfil de las comunidades reguladas hace que éstas estén conscientes de los requisitos, que estén conscientes de que los funcionarios encargados del programa sobre la aplicación de la ley saben que estas comunidades existen y que estén conscientes de que se espera que cumplan con los requisitos. Este contacto con la comunidad regulada es el primer paso para crear una percepción de un programa eficaz sobre la aplicación de la ley. Por lo tanto, el proceso de identificación de la comunidad regulada puede representar una forma de promoción del cumplimiento.

La necesidad y habilidad para identificar a la comunidad regulada depende, en parte, de la dimensión y número de fuentes. Si la comunidad regulada está compuesta por numerosas instalaciones pequeñas (por ejemplo, gasolineras), quizás no sea práctico o sea imposible realizar una encuesta global. En esos casos, los funcionarios a cargo del programa pueden decidir identificar un subconjunto de la comunidad regulada (por ejemplo, sólo aquellas instalaciones dentro de un área geográfica específica con un alto índice de contaminación). Como mínimo, los funcionarios a cargo del programa pueden mantener registros de las quejas reportadas, que ayudarán a identificar a los infractores potenciales.

### **Información Importante**

La comunidad regulada puede incluir:

- ! Corporaciones.
- ! Pequeños negocios.
- ! Organismos públicos/instalaciones del gobierno.
- ! Personas físicas.

La información que puede ser útil para el diseño de la estrategia del cumplimiento comprende:

- ! La identificación de la información, por ejemplo, nombre de la instalación.
- ! Ubicación geográfica, por ejemplo, longitud y latitud, dirección.
- ! Tipo de negocio u operación.
- ! Cualquier licencia, permiso o número de registro de productos existentes.
- ! Tipos y cantidades de materiales regulados o emisiones en la instalación.
- ! Riesgo asociado con la descarga de contaminantes (en caso de haberse calculado).

### **Enfoques para reunir información**

Existen diferentes formas para reunir la información:

- ! Inventarios. El programa sobre la aplicación de la ley puede inventariar a la comunidad regulada, ya sea solicitándole que rellene solicitudes de datos o enviando inspectores a las instalaciones individuales para reunir información. Una desventaja de los inventarios es que imponen una carga de recursos al organismo gubernamental y/o grupos regulados. Requieren tiempo del personal y, por lo tanto, pueden restringir los presupuestos de operación. Otro problema de los inventarios es que deben mantener actualizada la información. Esto ha demostrado ser difícil en ciertos programas. Los organismos gubernamentales necesitarán decidir la frecuencia de las investigaciones de los grupos regulados. La necesidad de información se debe nivelar con el costo de su obtención. Las leyes nos ayudan a asegurar la calidad de la información haciendo ilegal la falsificación de datos.
  
- ! Solicitudes de licencias o permisos. La información inicial se puede obtener conjuntamente con los procesos para la obtención de permisos y licencias si los requisitos hacen que sea ilegal operar sin un permiso o licencia.
  
- ! Registro. En un proceso de registro, los gerentes de las instalaciones deben estar en contacto con el programa del medio ambiente para registrar la información particular sobre su instalación o producto. La desventaja de este proceso es que puede ser más difícil asegurar el registro de todas las instalaciones apropiadas. El grado de éxito en el registro de todas las instalaciones apropiadas puede depender, en parte, de las consecuencias de la falta de registro. Es más probable que las instalaciones se registren si existe algún beneficio al hacerlo (por ejemplo, si son incorporadas a una lista para fondos de financiamiento o contratos potenciales).
  
- ! Registros existentes. Si las instalaciones se han regulado de acuerdo con el programa existente o con el anterior, en los archivos del programa pueden estar los registros sobre sus características y estado de cumplimiento.
  
- ! Otras Fuentes. Otros organismos gubernamentales o ministerios, así como fuentes industriales, pueden tener información sobre la comunidad regulada, por ejemplo, recibos de pago del impuesto sobre la venta, listas o estudios compilados por asociaciones comerciales.
  
- ! Sobrevuelos. Los sobrevuelos de aeronaves y/o las fotografías derivadas de los mismos se pueden utilizar para inventariar las instalaciones sujetas a los requisitos medio ambiente. Los sobrevuelos también son útiles para detectar instalaciones que puedan no estar registradas para un programa o que no hayan sometido las notificaciones requeridas y para definir las ubicaciones relativas de descargas de agua residual, emisiones de aire, instalaciones que administren los residuos peligrosos, tomas de suministro de agua, áreas pobladas, etc., en áreas geográficas específicas.

## **MANEJO DE LA INFORMACIÓN**

En el momento en que se reúna la información, el programa sobre la aplicación de la ley necesitará desarrollar un sistema (de ser posible informatizado) para almacenar, analizar y tener acceso a la información según se necesite. El manejo de la información se puede mejorar asignando claramente la responsabilidad de mantener una base de datos completa y precisa a una persona o grupo específico dentro del programa sobre la aplicación de la ley.

El sistema puede incluir no sólo la información de identificación que arriba se indica, sino también la información sobre el cumplimiento de los requisitos (por ejemplo, programas de cumplimiento, estado de cumplimiento, infracciones y resultados de las actividades realizadas para la aplicación de la ley) ya que esta información se reúne durante la etapa de supervisión de cumplimiento del programa (consulte el Capítulo 6). La capacidad de analizar la información instalación por instalación es útil para determinar los patrones de incumplimiento. También se puede utilizar la información para determinar qué instalaciones, sujetas a los requisitos, no han solicitado licencias o permisos después de haberseles exigido. La información en la base de datos puede estar a disposición a todo el personal del programa que la necesite.

## **CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES**

Al establecer las prioridades, los creadores de políticas generalmente sopesan diversos objetivos importantes. Estos pueden incluir:

- ! Proteger y restablecer la salud pública y la calidad medio ambiente.
- ! Conservar la integridad del programa (es decir, asegurarse de que los aspectos administrativo y de recopilación de datos del programa funcionen eficazmente).
- ! Conservar la integridad de la aplicación de la ley (es decir, conservar la aplicabilidad de la ley).
- ! Adaptar los recursos del programa mediante el enfoque en un subconjunto menor de las instalaciones donde los cambios pueden tener un mayor impacto en el mejoramiento de la calidad medio ambiente y/o crear la disuasión.

A menudo, casi toda la contaminación es provocada por un pequeño porcentaje de fuentes (por ejemplo, 20% de la comunidad regulada puede provocar el 80% de la contaminación). Un programa con recursos limitados puede lograr un beneficio medio ambiente significativo si se concentra en estas fuentes. No obstante, en culturas donde la disuasión también puede ser un factor importante que contribuye a la calidad medio ambiente, los creadores de las políticas necesitan nivelar los beneficios medio ambiente

específicos que se van a lograr mediante este enfoque con el efecto de disuasión potencial de mayor cobertura. Los creadores de la política también deberán sopesar por una parte las sólidas ventajas disuasorias que concentrarse en el 100% de un grupo particular para la inspección y la aplicación de la ley, supone para ese determinado grupo, y por otra parte una disuasión más amplia que resultará de la inspección y de la aplicación de la ley selectivas de un porcentaje más pequeño de un grupo más amplio. Por ejemplo, los gerentes de programa pueden decidir inspeccionar todas las instalaciones de cierto tipo en una región particular. Al mismo tiempo, pueden realizar inspecciones al azar de algunas instalaciones de ese tipo en las regiones circunvecinas. Una campaña de sensibilización acertada que sugiera que cualquier instalación de cualquier tipo, en una región determinada, puede estar sometida a inspección, y que se centre sobre dichas inspecciones, podría tener un efecto disuasivo sustancial.

La Tabla 4-1 describe los diferentes enfoques para seleccionar las instalaciones individuales y los grupos de instalaciones para la inspección y la aplicación de la ley. Estos enfoques no son mutuamente exclusivos. Se pueden combinar para desarrollar prioridades muy específicas. Por ejemplo, los gerentes del programa pueden decidir inspeccionar a todos los infractores importantes dentro de un área geográfica particular con antecedentes de violación de la ley. El proceso de selección se puede mejorar mucho si se cuenta con un sistema de administración de datos eficaz que permita el análisis de los patrones de cumplimiento y la comparación de las fuentes.

## **¿QUIÉN DEBE ESTABLECER LAS PRIORIDADES?**

En el establecimiento de las prioridades están involucrados diversos niveles del gobierno (nacional, regional, provincial y local). El reto es la forma de conciliar las prioridades nacionales, regionales, provinciales y locales. El involucramiento relativa de estos diferentes niveles en el establecimiento de prioridades dependerá, en gran medida, de la estructura del programa de aplicación de la ley (por ejemplo, si es centralizado o descentralizado, consulte el Capítulo 8). El involucramiento nacional en el establecimiento de prioridades ayuda a asegurar la consistencia y armonía entre las prioridades regionales, provinciales y locales. El involucramiento nacional mejora el clima y el potencial para la cooperación entre los gobiernos regionales, provinciales y locales, para el logro de sus prioridades. La consistencia nacional también desarrolla un mayor potencial para la armonización con las prioridades de otras naciones.

El involucramiento de gobiernos regionales, provinciales y locales en el establecimiento de prioridades es crítica. Las personas que operan el programa a nivel regional/provincial/local tendrán una mejor idea de los problemas que representan los riesgos más significativos para el medio ambiente y para la salud humana y de los factores que motivan o inhiben el cumplimiento. Por lo tanto, las prioridades serán más importantes si toman en cuenta las necesidades, regionales, provinciales y locales, y son suficientemente flexibles para considerar todas estas perspectivas.

**TABLA 4-1. ENFOQUES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES PARA LA INSPECCIÓN Y APLICACION DE LA LEY**

**OBJETIVO PRINCIPAL: PROTEGER Y RESTABLECER LA CALIDAD MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD PÚBLICA**

- N** **Infraestructores significativos.** Los funcionarios a cargo del programa pueden decidir determinar quiénes son los *infraestructores significativos* (por ejemplo, aquéllos que se considere que provocan el mayor daño o que representan el mayor riesgo) para la inspección y la aplicación de la ley. El daño o riesgo potencial se determina tanto por la cantidad como por la toxicidad de las descargas y emisiones de las instalaciones o por el impacto potencial del uso, del almacenamiento y del desecho inadecuados de sustancias peligrosas. Este enfoque puede lograr beneficios importantes para el medio ambiente si hace que los infraestructores vuelvan a cumplir. Los infraestructores significativos a menudo son instalaciones muy conocidas. El éxito de la aplicación de la ley puede tener un efecto disuasivo sustancial entre otros infraestructores significativos; no obstante, puede no disuadir a los infraestructores menos significativos quienes piensan que están “a salvo” de la aplicación de la ley al centrarse ésta sobre los infraestructores más importantes.
- N** **Tipo de industria o proceso industrial.** Los funcionarios a cargo del programa pueden decidir concentrar la inspección y la aplicación de la ley sobre aquellas industrias que emiten contaminantes de alto riesgo en el aire, el agua o la tierra. La ventaja de este enfoque es que pueden formarse equipos experimentados en procesos, prácticas y material de esa industria en particular de tal manera que conduzcan inspecciones y lleven hasta el final las acciones para la aplicación de la ley. Este enfoque también puede crear un efecto disuasivo ya que los miembros de este grupo de instalaciones se dan cuenta de que podrían estar sujetos a la aplicación de la ley si no cumplen.
- N** **Consideraciones geográficas.** Las áreas geográficas donde existen riesgos importantes para la salud o el medio ambiente se pueden elegir para su inspección o para la aplicación de la ley. Por ejemplo, los funcionarios a cargo del programa podrían decidir inspeccionar y tomar acciones para lograr el cumplimiento en todas las instalaciones dentro de un área geográfica específica para alcanzar los objetivos de calidad ambiental globales en el área.
- N** **Tipo de emisión.** Los tipos particulares de sustancias químicas o flujos de desechos pueden presentar riesgos importantes para la salud y/o la calidad del medio ambiente. Los funcionarios a cargo del programa pueden decidir reducir la exposición a estas sustancias eligiendo inspeccionar y obligar a cumplir con la ley en todas las instalaciones que emitan dichas sustancias químicas.

**TABLA 4-1. ENFOQUES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES  
PARA LA INSPECCIÓN Y APLICACION DE LA LEY**

(continuación)

***OBJETIVO PRINCIPAL: MANTENER LA INTEGRIDAD DEL PROGRAMA***

**N Informes y conservación de registros.** Se podrán efectuar inspecciones para asegurar el seguimiento de los requisitos sobre informes y conservación de registros. Estas inspecciones no influirían directamente en la calidad ambiental, pero ayudan a asegurar que el programa tenga acceso a la información que necesita para la toma de decisiones y el desarrollo de estrategias.

***OBJETIVO PRINCIPAL: MANTENER LA INTEGRIDAD DE LA APLICACION DE LA LEY***

**N Infraestructores menos significativos y áreas de menor riesgo.** Algunas actividades selectivas de aplicación de la ley se pueden asignar a infractores menos significativos o áreas con emisiones de menor riesgo para mantener la presencia global de la ejecución de una ley.

**N Antecedentes del cumplimiento.** El análisis de los datos de cumplimiento puede revelar patrones de incumplimiento por parte de instalaciones o tipos de instalaciones particulares. Los funcionarios a cargo del programa pueden concentrarse sobre los infractores que exhiben un patrón particular. Por ejemplo, los funcionarios del programa pueden decidir concentrarse específicamente sobre los infractores reincidentes para demostrar el compromiso del programa por mantener el cumplimiento en las instalaciones una vez que se toma una acción para la aplicación de la ley.

**N Inspecciones de seguimiento y aplicación de la ley.** Las inspecciones de seguimiento son inspecciones en las instalaciones que han convenido tomar ciertas acciones para corregir una infracción o de alguna otra forma mejorar la calidad ambiental. Las inspecciones de seguimiento (y la aplicación de la ley, en caso necesario) se llevan a cabo para asegurar que la instalación está cumpliendo con sus compromisos y con la ley.

## **COMUNICACIÓN DE PRIORIDADES**

Una vez establecidas las prioridades, deberán comunicarse a todo el personal del programa y a la comunidad regulada. La amplia comprensión de las prioridades mejora la eficacia del programa y puede promover el cumplimiento y contribuir a la disuasión. Los sindicatos, asociaciones comerciales y publicaciones especializadas son buenos vehículos para la comunicación. En Estados Unidos, por ejemplo, las prioridades para la aplicación de la ley, junto con el caso de aplicación de la ley específico y demás información, se comunican ampliamente a través del *Diario Nacional de Aplicación de la ley de Medio Ambiente*. Los funcionarios a cargo del programa deben ser cuidadosos, sin embargo, y no comunicar información que llevaran a los miembros de la comunidad regulada a pensar que es poco probable que sean sometidos a inspección y a la aplicación de la ley.

## **REVISIÓN Y MODIFICACIÓN**

Las prioridades se modificarán periódicamente, en respuesta a los cambios en la ley y a las lecciones aprendidas de acuerdo con el programa. El Capítulo 9 describe los enfoques utilizados para medir y evaluar el éxito de un programa de aplicación de la ley. Los creadores de políticas modificarán las prioridades en respuesta a los problemas identificados durante estas evaluaciones para mejorar la eficacia del programa.