

## 9. EVALUACIÓN DEL ÉXITO DEL PROGRAMA Y ESTABLECIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD

### INTRODUCCIÓN

La información puede ser una herramienta poderosa y vital para la implementación exitosa de un programa de aplicación de la ley. La información sobre las actividades y los resultados del programa puede garantizar que los individuos responsables de la consecución de la aplicación de la ley en realidad lo sean, haciéndolo de manera consistente y justa e imparcial, utilizando los procedimientos y estrategias establecidos. La información puede ayudar a los gerentes a ajustar los programas de aplicación de la ley modificando las condiciones y lecciones aprendidas a medida de que se implemente el programa. Las evaluaciones periódicas del programa para reunir información sobre las actividades y los resultados del mismo sirven diversos propósitos:

- ! Evaluación de la estrategia del programa. La evaluación ayuda a los gerentes de programa a determinar si las estrategias que están usando están funcionando para lograr el cumplimiento. Los resultados de las evaluaciones se utilizan como base para identificar las áreas problemáticas y para hacer modificaciones para mejorar la efectividad.
  
- ! Responsabilidad interna. Las evaluaciones periódicas del éxito constituyen una base para establecer un sistema para hacer que el personal del programa sea responsable de la implementación y efectividad del mismo. El establecimiento de un sistema de responsabilidad involucra la definición de los objetivos y/o medidas del desempeño, la obtención de compromisos del personal de programa para lograr esos objetivos/medidas y la evaluación de su desempeño contra esos objetivos/medidas. Cuando sea necesario, se deben tomar acciones para mejorar el desempeño. La responsabilidad es valiosa para asegurar la calidad del programa a todos los niveles, desde el personal de nivel entrante hasta la alta gerencia.
  
- ! Creación de la disuasión. El informe periódico a la comunidad regulada de las actividades del programa y sus éxitos contribuye a la disuasión mediante el desarrollo de la conciencia de que existe una probabilidad considerable de identificación de los infractores y de respuesta a las infracciones. Ese informe será efectivo sólo si el programa ha estado activo y ha tenido éxito.
  
- ! Responsabilidad pública. En algunos países, los programas de aplicación de la ley son requeridos por ley para informar al público de sus avances y logros. La evaluación del programa constituye la base para la responsabilidad del público. Esta responsabilidad puede ser una fuerza importante en la configuración de las estrategias y prioridades del programa. Por ejemplo, los miembros del Congreso de EE.UU. realizan un continuo escrutinio del programa de aplicación de la ley; estos miembros fueron elegidos por el

público. Los miembros del Congreso pueden solicitar audiencias e informes para tener conocimiento de las actividades del programa. Los miembros del público se pueden poner en contacto con sus representantes en el Congreso en cualquier momento para expresar su satisfacción o desacuerdo con un programa.

Este capítulo discute los aspectos y enfoques para la evaluación del éxito del programa.

## **ASPECTOS DIVERSOS EN LA MEDICION DEL ÉXITO**

La medición del éxito de un programa de aplicación de la ley no es fácil. En Estados Unidos existe un debate continuo sobre la forma en que se debe medir el éxito. Se pueden utilizar muchos parámetros para evaluar la efectividad del programa. Algunas medidas presentan resultados, como el del mejoramiento en la calidad del medio ambiente y el de las tasas de cumplimiento. Algunas miden los niveles de actividad como las inspecciones y las acciones para la aplicación de la ley que contribuyen a la disuasión. Otras ofrecen evaluaciones cualitativas del desempeño del programa y de su dirección. Las medidas del programa incluyen (consulte también la Figura 9-1):

- ! Resultados ambientales.
- ! Tasas de cumplimiento.
- ! Progreso en el retorno de infractores importantes al cumplimiento.
- ! La medida de la supervisión del cumplimiento.
- ! La cantidad de respuestas para la aplicación de la ley.
- ! La oportunidad de las respuestas para la aplicación de la ley.
- ! Las multas impuestas.
- ! Las medidas de asistencia técnica.

Cada una de estas medidas (que se comentan a continuación) tiene ventajas y desventajas. Se deben utilizar diversas medidas para lograr una evaluación significativa de la efectividad del programa. Las preguntas clave que se deben elaborar al considerar qué medidas usar incluyen:

- ! ¿Qué tan precisa es la medida?
- ! ¿Qué recursos son necesarios para obtener la información requerida?

**FIGURE 9-1 (No es disponible)**

- ! ¿Con qué frecuencia se debe recolectar la información?
- ! ¿Quién recolectará la información?
- ! ¿Cómo y a quién entregará la información?
- ! ¿Quién analizará los datos? ¿Para qué los analizará?
- ! ¿Dónde se guardará la información?
- ! ¿Se computarizará la información?

La recolección y el procesamiento de información confiable sobre el cumplimiento y la aplicación de la ley pueden constituir un reto constante. Por ejemplo, todo el personal involucrado en la recolección o el análisis de la información debe comprender en forma clara y exacta qué datos se deben recolectar. Pueden surgir problemas si las diferentes personas dentro del programa tienen interpretaciones distintas sobre cuales son los datos necesarios.

Otro reto es que los diferentes niveles de un programa de aplicación de la ley pueden tener diferentes necesidades de información. El personal local, por ejemplo, puede preferir y enfocar sus recursos sobre la información que considera valiosa para evaluar el desempeño del programa. El personal del programa a nivel nacional puede tener prioridades diferentes. Los sistemas nacionales de información se beneficiarán si se les diseña desde el nivel inferior hasta el superior. Como el personal local recolecta información, tendrá mayores incentivos para reunir datos precisos si considera que la información le será útil.

Serán necesarios mecanismos para reunir y almacenar información, y para transferirla a los otros niveles de programa que analizarán los datos a intervalos apropiados. También será necesario un programa para la emisión de informes del análisis. Los responsables de las políticas quizás deseen realizar estudios especiales para analizar la estrategia y el éxito del programa y recomendar mejoras. Estos estudios podrían examinar aspectos como:

- ! La efectividad de las diversas políticas del programa: por ejemplo, qué vehículos promocionales tuvieron éxito para llegar a la comunidad regulada, la política de identificación y el filtrado de infractores.
- ! La efectividad de las diversas técnicas de aplicación de la ley.

Ese análisis sería útil al revisar y refinar las prioridades y estrategias del programa.

## **MEDICION DEL ÉXITO**

El éxito se puede medir básicamente de dos maneras. Una forma involucra el establecimiento de objetivos (por ejemplo, cierto número de inspecciones que se deben realizar cada año) y luego la comparación de la actividad real con el objetivo. La segunda forma comprende el seguimiento de resultados, es decir, observar las tendencias y cambio en las actividades o resultados al transcurrir el tiempo (por ejemplo, encontrando que se realizaron 25% más inspecciones este año que el año pasado, lo que podría indicar una mejora en esta actividad). El seguimiento puede ser rutinario (por ejemplo, anualmente) o periódico. El seguimiento se puede aplicar a cualquiera de las medidas del éxito que abajo se describen. El método para establecer objetivos sólo funciona cuando se pueden establecer objetivos realistas; esto es posible y apropiado sólo para algunas de estas medidas, como se describe a continuación.

### **Resultados ambientales**

La calidad mejorada del medio ambiente es el objetivo final de cualquier programa ambiental y, por lo tanto, es la medición más deseable del éxito. Los tipos de resultados ambientales que se pueden medir incluyen la calidad del medio ambiente global, la reducción de la descarga de contaminantes y la reducción de riesgos. Desafortunadamente, estas mediciones tienen diversas desventajas:

- ! Puede haber un tiempo de espera significativo entre la promoción del cumplimiento y/o la actividad para la respuesta de la aplicación de la ley y la mejora resultante en la calidad del ambiente.
- ! Es difícil vincular los cambios en la calidad ambiental con elementos específicos o con acciones determinadas para lograr el cumplimiento de las normas.
- ! Otros factores, como la modificación de los patrones climatológicos o de las condiciones económicas, pueden afectar la calidad ambiental y, por lo tanto, la precisión de esta medición.
- ! El cumplimiento de ciertos requisitos ambientales no resulta en mejoras medibles en la calidad ambiental.

### **Tasas de cumplimiento**

Las tasas de cumplimiento son una de las mejores medidas generales del éxito para la aplicación de la ley. Las altas tasas de cumplimiento son el objetivo final de casi todos los programas de EE.UU. No obstante, esta medida también tiene ciertas desventajas:

- ! Las tasas de cumplimiento se apoyan en la perfección y frecuencia de las inspecciones y/o en la precisión de los datos del auto-informe. Las tasas de cumplimiento no serán confiables si esta información no es apta o suficientemente precisa.
- ! Una baja tasa de cumplimiento puede significar que el programa está realizando un buen trabajo al detectar las infracciones, que el programa está utilizando normas estrictas de cumplimiento y/o que los requisitos normativos son estrictos.
- ! Una alta tasa de cumplimiento puede ser engañosa si los elementos contaminantes más importantes siguen transgrediendo la ley o si los elementos que cumplen con las normas dejan de hacerlo.

Debido a estas desventajas, los programas de EE.UU. encuentran difícil hacer que los gerentes sean responsables de las mejoras en las tasas de cumplimiento. No obstante, estos programas emplean tasas de cumplimiento para sugerir áreas específicas que requieren atención gerencial.

Si se usan tasas de cumplimiento como una medida del éxito, los responsables de las políticas necesitarán ponerse de acuerdo en lo que constituye el cumplimiento. Por ejemplo:

- ! ¿Cumplimiento significa lograr los niveles de emisión requeridos o cumplir con un programa de cumplimiento establecido de acuerdo con un convenio para la aplicación de la ley?
- ! ¿La tasa de cumplimiento debe cubrir cualquiera y todos los requisitos, sin importar qué tan menores sean, o sólo se consideran los requisitos más significativos?
- ! ¿Cómo se deben registrar las infracciones repetidas? ¿Por ejemplo, cómo deberán registrarse los elementos que sí cumplen durante el período del informe, pero de los que se tiene conocimiento que normalmente alternan entre el cumplimiento y el incumplimiento?
- ! ¿Qué influencia tendrá el porcentaje de los elementos de un estado desconocido en la evaluación de las tasas de cumplimiento? ¿Por ejemplo, si se exhibe una tasa de cumplimiento particular para el 10% de las instalaciones para las que existe información, qué suposiciones se hacen sobre el otro 90%?
- ! ¿Qué información necesita reunirse para garantizar que las instalaciones que ahora cumplen las normas continuarán haciéndolo?

### **Progreso en el retorno de infractores importantes al cumplimiento**

Los infractores importantes son aquellos transgresores que tienen mayor incidencia en la calidad del medio ambiente. Hacer que cumplan significará el mayor impacto inmediato sobre la calidad del medio ambiente. También puede tener un efecto disuasivo importante, ya que los transgresores significativos a menudo son instituciones relativamente grandes y elementos perfectamente conocidos en las comunidades reguladas. Este indicador es apropiado tanto para el seguimiento como para el establecimiento de objetivos. Es importante recordar que este indicador no ofrece ninguna medida del éxito alcanzado en ese sector de la comunidad regulada que no se define como "infractores importantes".

EE.UU. ha utilizado esta medida desde los años setenta. EE.UU. es uno de los países con herramientas gerenciales de mayor éxito. Al principio, los funcionarios a cargo del programa de EE.UU. identificaron las fuentes de contaminación más significativas en toda la nación y procedieron a tomar acciones legales en su contra. Este esfuerzo hizo que un importante número de industrias cumpliera los requisitos. No obstante, la actividad para el logro de la aplicación de la ley disminuyó rápidamente cuando se agotó esta lista inicial.

En 1985, EE.UU. adoptó un nuevo sistema que no individualiza a industrias particulares. Los creadores de políticas desarrollaron criterios nacionales acerca de lo que constituye un infractor importante. También definieron qué acciones deberían tomarse para tipos particulares de infracciones. Los funcionarios a cargo del programa deben identificar a los infractores importantes en su jurisdicción y comprometerse a tomar acciones específicas contra cierta cantidad de infractores importantes cada trimestre. Se realiza un seguimiento de las fuentes hasta que se logra el cumplimiento total. Se conservan registros del número identificado de infractores importantes, del número y tipo de acciones tomadas y de los resultados de esas acciones. Se evalúa el desempeño de acuerdo con la oportunidad con que se cumplen estos objetivos. Las listas de infractores importantes se ponen a la disposición del público.

Este enfoque posee diversas ventajas:

- ! Realiza el seguimiento no sólo de las acciones tomadas sino de los resultados logrados. Las sanciones y los resultados se pueden asociar con facilidad.
- ! El sistema fomenta las acciones que lograrán beneficios ambientales significativos.
- ! Los gerentes de los programas de aplicación de la ley pueden analizar la información para observar los patrones de cumplimiento tanto en la industria como en las empresas y en el medio ambiente.
- ! La publicación de listas de los infractores importantes puede dar incentivos a otras fuentes a lograr y mantener el cumplimiento.

### **Medidas de supervisión del cumplimiento**

Otra medida del éxito, apropiada tanto para el seguimiento como para el establecimiento de objetivos, es la manera en que el programa de aplicación de la ley supervisa el cumplimiento. Varias medidas pueden llevar a cabo el seguimiento de los avances en este área:

- ! La cantidad de inspecciones.
- ! La calidad de las inspecciones.
- ! La propiedad de los objetivos de inspección.
- ! La cantidad de los datos del auto-informe recibido.
- ! La calidad de los datos del auto-informe recibido.

La cantidad de las inspecciones es probablemente la más fácil de seguir entre estos indicadores. Este indicador ofrece una medida cualitativa del éxito del programa en la creación de la presencia de la aplicación de la ley.

Estados Unidos emplea estos indicadores en sus programas de aplicación de la ley. Los funcionarios a cargo del programa establecen objetivos y presentan informes de acuerdo con la cantidad de inspecciones. Los responsables de las políticas desarrollan criterios nacionales para lograr estrategias efectivas para la inspección y los funcionarios a cargo del programa evalúan las estrategias contra estos criterios. Estados Unidos también conduce inspecciones de supervisión para evaluar la calidad de las inspecciones del programa. Las inspecciones de supervisión las conducen los inspectores del programa o asesores del mismo, ya sea de forma independiente o simultánea con los inspectores locales.

Un aspecto a tener en cuenta en la medición de la supervisión del cumplimiento es que las inspecciones perfectamente determinadas y de alta calidad probablemente incrementarán la cantidad de infracciones detectadas y por lo tanto disminuirán la tasa de cumplimiento.

### **Cantidad de respuestas para la aplicación de la ley**

La acción legal es el arma final en el arsenal de las herramientas para la ejecución de las leyes ambientales. Por lo tanto, las medidas de las respuestas de la aplicación de la ley pueden ser de interés particular para los miembros del público y para las organizaciones no gubernamentales que están preocupadas por la calidad del ambiente. Por ejemplo, en Estados Unidos, esta medida es observada por el público y sus legisladores, como una indicación del compromiso de los gerentes del programa para lograr el cumplimiento y, por lo tanto, es seguida y observada muy de cerca.

A pesar de su importancia potencial en las relaciones públicas, este indicador posee desventajas importantes:

- ! El hecho de que la acción para la aplicación de la ley se haya iniciado no significa que se logrará el cumplimiento de manera efectiva y oportuna. El proceso del litigio puede resultar en un retraso prolongado de los programas de cumplimiento.
- ! La acción legal es la respuesta más costosa para la aplicación de la ley. El énfasis en la acción legal puede desviar la atención y los recursos de otras actividades importantes del programa, esenciales para el éxito del mismo. Esto puede constituir un verdadero problema si los elementos regulados son pequeños y numerosos.
- ! La cantidad de respuestas para la aplicación de la ley puede depender, en parte, del grado de incumplimiento. Por ejemplo, puede ser más fácil entablar una acción para la aplicación de la ley con éxito en las etapas tempranas de un programa cuando pueden existir muchos infractores obvios, y no en las etapas finales cuando (si un programa ha tenido éxito) las infracciones son menos drásticas y menos obvias.

Para emplear este indicador, los responsables de las políticas deben decidir exactamente qué es lo que se considerará: la cantidad total de casos legales iniciados, una división de los tipos de casos de acuerdo con la gravedad de la infracción, la cantidad de sitios involucrados, las infracciones múltiples o los transgresores reincidentes, la cantidad de casos ganados, etc. Estos indicadores *no* son apropiados para el establecimiento de objetivos, porque el hacer que los gerentes sean responsables de cumplir con las cuotas para la respuesta de la aplicación de la ley podría perjudicar la objetividad del programa al evaluar si están cumpliendo o no los elementos.

### **Oportunidad en las respuestas de la aplicación de la ley**

Uno de los mejores indicadores de la eficiencia de un programa es el tiempo que toma (1) responder a una infracción, o (2) lograr el cumplimiento. Idealmente, muchos tipos de respuesta ante la aplicación de la ley deben ser tan rápidos y efectivos como sea posible para que el elemento pueda ser retornado al cumplimiento en el menor tiempo posible. La oportunidad se puede evaluar supervisando las tendencias y, en ocasiones, comparando los resultados reales contra los objetivos predeterminados. Por ejemplo, la tendencia de la supervisión es particularmente apropiada para medir el tiempo en que se logra el cumplimiento, ya que existen muchos factores que influyen en este resultado. También se puede medir la oportunidad estableciendo objetivos para los diferentes tipos de acciones para la aplicación de la ley. Se mide el éxito comparando los programas reales con algunos objetivos de oportunidad. Sólo se pueden establecer los objetivos para aquellos tipos de acciones para la aplicación de la ley que invariablemente necesitan una cantidad de tiempo pronosticable para su terminación. Generalmente, éstas son las primeras acciones y las más rutinarias para la aplicación de la ley. Las acciones para la aplicación de la ley que involucran etapas posteriores de procedimientos legales generalmente son demasiado impredecibles como para poder evaluarse de esta forma. Además, la respuesta oportuna puede no ser posible o apropiada en algunos casos, como en los casos penales, que requieren una investigación detallada antes de instituir una

acción para la aplicación de la ley. Quizá sea necesario proceder con cuidado para poder asegurar que el uso de la oportunidad como una medida del éxito del programa no aliente al personal a cargo de la aplicación de la ley a tomar acciones administrativas simples en lugar de buscar una respuesta para la aplicación de la ley que consuma más tiempo.

### **Multas impuestas**

Este indicador es simplemente la cantidad total y/o el valor de las multas consideradas como resultado de las acciones para la aplicación de la ley. Las tendencias de este indicador se usa para medir el éxito, ya que no es posible o apropiado establecer objetivos sobre el monto de las multas que se van a considerar durante un período particular o sobre la gravedad de las mismas. Este indicador puede no ser un medio apropiado para mantener la responsabilidad de los gerentes de la actividad exitosa para la aplicación de la ley, porque en general existe un retraso significativo (en ocasiones hasta de años) entre el inicio de una acción para la aplicación de la ley y la imposición de una multa.

En Estados Unidos, los informes sobre el valor total de las multas consideradas para las infracciones ambientales se preparan anualmente.

### **Medidas de asistencia técnica**

Una medida del éxito para los programas, poniendo énfasis en la promoción del cumplimiento, es la medida y efectividad de la asistencia técnica provista por el programa para la comunidad regulada (consulte el Capítulo 5). Esta medida de éxito es apropiada tanto para realizar el seguimiento como para establecer objetivos. Varias medidas pueden servir para rastrear el progreso en este área:

- ! La cantidad de instalaciones que han recibido asistencia técnica.
- ! El mayor cumplimiento logrado por instalaciones que reciben asistencia técnica.

### **Otras medidas**

La investigación de medidas útiles del éxito de la ley es un proceso constante y creativo. Otras medidas, además de las anteriormente descritas, pueden resultar útiles, como la tasa de delincuentes habituales (por ejemplo, ¿Quiénes de los que están sujetos a la respuesta de la aplicación de la ley mantienen o mejoran el cumplimiento en el futuro?) y la oportunidad de volver a cumplir una vez que se ha detectado la infracción (por ejemplo ¿Qué tan rápido se logra el cumplimiento?).