

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



“La construcción de la fiscalización ambiental en un contexto adverso de boom de recursos naturales: el caso del OEFA”

Alba Paula Granados Agüero

Tesis presentada para optar por el título de Licenciatura en
Sociología

Asesora: Maritza Paredes

Noviembre 2016

“Yo hubiera sido Premio Nobel de Física, pero el sol, la cerveza, la playa, la coca cola, los parques, y, un amor, me lo impidieron.”

Luchito Hernández

*Es necesario volver
una vez más
a la noche que nunca
conocimos, a los ríos que siempre se negaron:
es naufragio
en el último navío.
Acaso una vez más es necesario. El tiempo
se acorta
y no regresa. Heridos
es necesario
reanudar los puertos.
El tema sigue siendo
lo perdido (mi corazón
también). El invierno gastará sus lluvias
si los árboles mueren.
Y habremos de anegarnos
sin remedio,
sentados en un parque de diciembre.*

Ensayo a dos Voces
(J.H y C.C)

*Donde todo se termina abre las alas.
Eres el sol,
el aguijón del alba,
el mar que besa las montañas,
la claridad total,
el sueño.*

Así sea.
(B.V)

Al Sol de todos mis años de universidad.

Agradecimientos

Al escribir la sección de agradecimientos de la tesis uno vuelve a recordar, con una sonrisa en el rostro, la lección que el maestro Orlando Plaza nos dio en nuestro primer día de clases. La sociología trata sobre las relaciones del sujeto inserto en medio de conexiones y relaciones con otros individuos. La primera cosa que aprendemos en Sociología (por obvio que suene) es que, las personas, somos seres sociales. Y por eso la sección de agradecimientos de la tesis podría extenderse tan larga como la lista de todas las personas que en algún momento cruzaron nuestras vidas para quedarse (algunas un instante, otras por muchos años, otras para siempre) e influir en nosotros y nuestras decisiones. Dar gracias es un acto de alivio y un acto que confirma nuestra existencia. Uno (re) confirma que no se siente solo, y que forma parte de algo más grande.

Yo puedo empezar dando gracias a mis padres. A mi madre, que me enseñó el significado de la ternura, pero también el significado del deber, el esfuerzo, la familia y la responsabilidad. Mi madre que me enseñó que lo importante no es ser el primero, no es el fantasma del éxito que nos venden apenas pisamos el kindergarten. Lo importante es dar el máximo esfuerzo que tenemos dentro y a darlo con cariño. A mi padre, por cada momento, cada ausencia, cada palabra y cada abrazo. Por todo el apoyo a lo largo de mis casi 25 años. Gracias papás por tanto esfuerzo: por darme el privilegio de estudiar en un lugar como la PUCP, cuando en mi país casi nadie tiene esa suerte. A mis hermanas, que con cada risa, cada broma, cada complicidad y cada fruncida de ceño marcaron todos los días de mi vida. Porque están lejos y están cerca. A la Mamama, a Chio, a Menchi, a los niños. A la familia. Mi familia.

A mi asesora de tesis, jefa, amiga, mentora, Maritza Paredes. Que me hizo aprender, desde mi primera clase de Metodología 1, que no todo se debe interpretar al pie de la letra y que el esfuerzo y la inteligencia van de la mano con el placer por investigar y hacer sociología. A cada uno de los profesores que en algún momento vieron todo mi nerviosismo de los 20 años y se detuvieron a enseñarme algo nuevo cada día. A la Pucp, la puke, por tantos años de comunidad y pertenencia. Es lindo pertenecer a algo, ya lo dije.

Y finalmente, a los amigos. Esos de todos los días, de cada año, cada mes, cada semana. Y de manera primordial, básica, urgente, a la Jarra de Hierro. Mi promoción de sociología. Gracias Sisa, Ale, Herni, Jordi, Sandri, Fabi, Carlitos. Qué bueno que el cariño no se puede cuantificar y que no hay indicadores que lo puedan medir. Y qué bueno que la racionalidad no aplica al verbo querer. Gracias, Jarra. Por todas y cada una de las cosas que compartieron y compartirán conmigo. Al Mono, por aparecer y alentarme con “vamos” cada vez que la tesis (y tantas otras cosas) se me hacía un mundo. A Isa, por hacerme el aguante en tantas cosas, por Got, por las incertidumbres y por tantos abrazos, tantas cervezas y tantas risas. A Carla, mi roommate. Por enseñarme que de un comienzo accidentado pueden salir tantas cosas buenas. A Nu, a Bruno, a Samiq. Por cada llamada de atención, por cada ¿cómo estás hoy?

Y finalmente, A Thulú, mi compañera. Por ser infinitamente tierna y mostrarme que el cariño se construye y que es una delicia compartirlo día a día. Por la paciencia, por las lecturas, por cada comida compartida. Gracias linda.

Y si me olvido de alguien, perdón por favor. Yo solo siento que me puedo perder dando las gracias. Y qué bueno que así sea.

Contenido

Agradecimientos.....	3
Capítulo 1 Introducción	6
1.1 Introducción.....	6
1.2) Estado del Arte	10
1.3) Marco Teórico	18
1.4) El Argumento	29
1.6) Metodología y caso seleccionado	32
1.7) Estructura de la tesis	34
Capítulo 2 “Legados de debilidad institucional en el sistema ambiental peruano: del ONERN a la crisis del modelo sectorial”	35
2.1) El ONERN y los inicios de la institucionalidad ambiental peruana.....	35
2.2) El Código de los Recursos Naturales y el Consejo del Medio Ambiente: tibios “intentos” de poner orden en casa.....	43
2.3) La creación del OSINERGMIN, el Boom de los recursos Naturales y la crisis final del sistema ambiental sectorial.....	46
2.4) Consideraciones Finales.....	58
Capítulo 3 “La construcción de un nuevo Estado fiscalizador: el OEFA y las rupturas frente a la vieja institucionalidad ambiental”	62
3.1) Camino al OEFA: la coyuntura crítica y el proyecto de Ley del Ministerio del Medio Ambiente	63
3.2) La creación del OEFA y las rupturas de un nuevo tipo de fiscalización ambiental	69
3.3) Consideraciones finales.....	86
Capítulo 4:	90
“El emprendedurismo institucional de una burocracia militante: el perfil de los funcionarios del OEFA y su inserción en una comunidad epistémica internacional”.	90
4.1) Composición burocrática del OEFA ¿Quiénes fiscalizan? La burocracia militante de la nueva fiscalización ambiental.....	91
4.2) La Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental como marco de una comunidad epistémica internacional	107
4.3) Consideraciones finales.....	120
Capítulo 5.....	124
Conclusiones.....	124
5.1) Conclusiones	124
Anexos	139

Abstract

Esta tesis tiene como objetivo entender un proceso específico de construcción de Estado dentro de un contexto de boom de recursos naturales en Perú. Para ello, se explica el caso del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y cómo es que éste logra consolidarse en medio de un entorno hostil a las instituciones ambientales. La pregunta general de investigación que nos planteamos es la siguiente: ¿cómo es posible que se haya podido construir y mantener una institución estatal que cumpla efectivamente el rol de fiscalización ambiental en medio de un entorno hostil a la institucionalidad ambiental? La principal hipótesis en la que se basa la tesis es que el OEFA genera una ruptura radical frente a lo que había constituido el viejo institucionalismo ambiental en Perú. Esta ruptura es posible debido a la autonomía de la institución y la identidad compartida de su burocracia. Este cuerpo burocrático, mediante su vocación y sus estrategias de resistencia y adaptación ha permitido al OEFA cumplir eficazmente su labor.

Esta tesis se divide en cinco capítulos. El primero es un capítulo introductorio en donde se presenta el argumento y la estrategia de investigación. El segundo capítulo desarrolla la evolución de la institucionalidad ambiental peruana y el legado institucional que marcarían el entorno hostil en el que surgió el OEFA. El tercer capítulo se enfoca principalmente en la historia de la institución. En el cuarto capítulo se muestra el perfil de los funcionarios del OEFA y el caso de la Red Sudamericana de Fiscalización Ambiental como ejemplo. Finalmente, el quinto capítulo presenta las conclusiones.

Capítulo 1

Introducción

1.1 Introducción

La fiscalización ambiental es parte de la tendencia global de difusión del Estado verde (Hironaka 2002; Hoffman and Ventresca 2002; Orihuela 2013). Este proceso de difusión institucional se enmarca dentro de un paradigma que busca consolidar instituciones ambientales que formen parte del aparato estatal y cumplan funciones de regulación y fiscalización (Hoffman and Ventresca 2002, John Frank 2002; Milstein et al 2002). Esta difusión institucional, que no debe entenderse como un “blue print¹” (Orihuela 2013; Hironaka 2002), empezó en 1972 con la Conferencia de Estocolmo, la fundación del Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP) y la elaboración del Informe Brundtland (1987). De este modo, desde 1972 se dio una proliferación de instituciones estatales encargadas de gobernanza ambiental, además del fortalecimiento de comunidades epistémicas de profesionales (Haas 1992) y redes transnacionales que impulsan el fortalecimiento del Estado Verde en todo el mundo (Keck and Sicking 1998; Tarrow 2005; John Frank 2008).

¹ El concepto de “blue print” en la teoría de difusión institucional isomórfica alude a la errónea idea de que la difusión se realizaba como “homogenización institucional” o difusión “top-down” (DiMaggio and Powell 1983, Meyer et al 1997). Esta idea se basaba en el argumento de que la convergencia institucional dependía de estructuración de los campos organizacionales y cómo estos respondían a las presiones de su ambiente (DiMaggio and Powell 1983) Estas presiones, ya fueran de tipo coercitivo, mimético o normativo llevaban a altos niveles de convergencia en los modelos organizacionales de las instituciones (DiMaggio and Powell 1983). Sin embargo, las nuevas corrientes del institucionalismo sociológico e histórico han superado esta visión y resaltan el concepto de “translation” (traducción) en los mecanismos de difusión institucional (Hironaka 2002).

Este proceso, sin embargo, no es aplicado de forma homogénea ni con las mismas características en todos los países. Estas diferencias se deben a los distintos entornos sociales, institucionales, económicos, políticos y culturales a los que llega a “instalarse” la tendencia global. La teoría llama a este fenómeno “glocalización”. El concepto “glocalización” fue introducido por vez primera en las Ciencias Sociales por el sociólogo británico R. Robertson (1992). Robertson se oponía a la concepción o visión homogenizadora que existía sobre la globalización. Él sostenía que las tendencias impulsadas globalmente tenían un “re work” local (Robertson 1992; Khonder 2004). La globalización implica la reconstrucción, en el sentido de producción, de lo local (o del nivel Estado nación) en dialéctica relación con las fuerzas globales. Esta traducción local responde en gran medida a las características institucionales, políticas, económicas y sociales de cada estado nación (Mahoney 2008; Hironaka 2002). Por ejemplo, las grandes marcas locales eran recreadas por la población local y no existiría tal cosa como una McDonalización pura. En pocas palabras, para Robertson la globalización y la glocalización debían ser vistos como un proceso interdependiente.

Así, se entiende que las tendencias globales llegan a los países y se “traducen” en nuevas políticas e instituciones específicas (Dargent et al 2016; Robertson 1992). Este proceso también se aplica a las instituciones del Estado ambiental y a la difusión del paradigma de gobernanza del medio ambiente (Hoffman and Ventresca 2002). De este modo, la construcción de nuevas instituciones de fiscalización ambiental es, fundamentalmente, un proceso de construcción de Estado (Orihuela 2013, Dargent et al 2016, Hironaka 2002). En este sentido, esta investigación hace un análisis que busca interrelacionar dos procesos que

convergen y divergen al mismo tiempo: la difusión global de un paradigma que impulsa la consolidación de instituciones ambientales y la traducción local (nacional) de este mismo paradigma.

La presente tesis busca comprender el proceso de creación y consolidación de la institución de fiscalización ambiental del Perú: el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el OEFA. Este proceso de construcción estatal no puede explicarse solamente por la necesidad del gobierno de Alan García, de implementar el TLC con los Estados Unidos. Esta sería una visión muy simplista. En realidad, la creación del OEFA responde a un proceso histórico y a la agencia cotidiana y continua de emprendedores institucionales que se constituyeron, como vamos a sostener, en una “burocracia militante”. Estos agentes institucionales, los funcionarios del OEFA, con motivaciones y características particulares, no solo tuvieron que hacerse cargo de “la coyuntura crítica” que abrió la negociación del TLC y la propuesta del proyecto de ley del Ministerio de Ambiente. Tras hacerse cargo de la ventana de oportunidad, los funcionarios tuvieron que iniciar un largo proceso cotidiano de construcción de una institución completamente nueva en el país en medio de un ambiente hostil.

La tesis busca responder tres preguntas. En primer lugar, ¿en qué contexto surgió el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental? En segundo lugar, ¿por qué el OEFA es un organismo que cambia de forma radical el paradigma de la fiscalización ambiental en el país y qué factores muestran este cambio? En tercer lugar, ¿qué fuerzas llevaron a que el OEFA se desempeñe eficazmente en medio

de un ambiente hostil y lograron que la institución no se quede en la normativa escrita? Sostengo que estas preguntas pueden responderse con tres hipótesis.

En primer lugar, considero que el OEFA surge en un contexto hostil a las instituciones ambientales debido a la intensidad e importancia de las industrias extractivas para la economía política del país y a los legados de debilidad del Estado verde en el Perú. La crisis de este sistema ambiental, (basado en el ejercicio infructuoso de la regulación y fiscalización sectoriales, en donde cada ministerio se encargaba de regular los impactos de las actividades económicas de su sector en materia ambiental); el aumento de los conflictos socioambientales y el impulso que dio la firma del TLC con Estados Unidos abrieron una ventana de oportunidad para que el OEFA surgiera. Para comprobar esta hipótesis se rastreará la evolución de la institucionalidad ambiental peruana hasta el momento de sus crisis final y la apertura de un “critical juncture” para la consolidación del OEFA.

La segunda hipótesis busca explicar por qué el OEFA es una institución estatal completamente diferente a las que compusieron el viejo Estado verde en Perú. Considero que el OEFA genera una serie de rupturas frente al anterior modelo institucional de fiscalización y regulación ambiental en el país debido a su autonomía y fuerza para ejecutar sus funciones de manera eficaz. Esta autonomía y eficacia se traducen en cuatro rupturas muy marcadas que serán analizadas en el tercer capítulo de la tesis.

Finalmente, mientras las dos primeras hipótesis se enmarcan dentro de las ideas de los legados institucionales y las ventanas de oportunidad que caracterizan la

teoría del institucionalismo histórico; la tercera hipótesis nos habla de la agencia como un factor clave para la evolución de las instituciones ambientales en el país. Sostengo que la autonomía institucional del OEFA no basta para hacer un cambio considerable en el manejo estatal de la fiscalización del medio ambiente. La clave estaría en la agencia de los burócratas que se hacen cargo cotidianamente de la construcción de una institución ambiental totalmente nueva en el Perú. La identidad compartida y la existencia de una episteme y objetivos comunes en cuanto al manejo del medio ambiente explican la fuerza con la que el OEFA se desempeña dentro del Estado Ambiental peruano.

1.2) Estado del Arte

La investigación sobre la institucionalidad ambiental en el Perú va en aumento. Sin embargo, los estudios desde las ciencias sociales centrados en la construcción de las instituciones ambientales y del Estado verde que se haga cargo de esa labor, todavía son escasos. Una excepción son Damonte (2014), Paredes y de la Puente (2014), (Lanegra 2014), Dargent et al (2016), Orihuela (2013, 2014), Urteaga (2015) que han presentado trabajos pioneros sobre la institucionalidad ambiental en el país. No obstante, el panorama general muestra una cantidad limitada de investigaciones sobre construcción del Estado Ambiental. Asimismo, hay pocos ejemplos de etnografía política sobre las burocracias o el Estado mismo en Perú..

Por otro lado, desde la sociología son pocos los estudios que explican casos de construcción estatal, y los que existen, no están enfocados directamente al estudio del Estado Ambiental. La institucionalidad ambiental se ha estudiado

tangencialmente y desde diversos enfoques: conflictividad socioambiental, protesta contenciosa, acción colectiva, maldición de los recursos naturales, consulta previa, etc. Sin embargo, no directamente sobre construcción estatal. Una excepción es la última investigación del GIECEP, ganadora del fondo de investigación de la DGI (Institutional Pathways and Resource Boom; Dargent et al 2016). Este texto aborda cómo el Estado se ve obligado a adaptarse, toma la iniciativa y muestra cambios institucionales en un entorno de boom de recursos naturales para hacer frente a una serie de demandas (ambientales, sociales, políticas y económicas)².

La supremacía en esta área ha estado dominada por trabajos de tipo legislativo (elaborados por especialistas en Derecho) y de tipo económico. Esto trae una serie de dificultades respecto al análisis que se requeriría hacer sobre la problemática. La temática no se aborda desde un corpus teórico que permita problematizarla y responda preguntas como: ¿Quién se ha hecho cargo de la elaboración de investigaciones sobre la institucionalidad ambiental peruana? ¿Quiénes han rastreado el proceso histórico de construcción del Estado ambientalista peruano? Si bien cada día hay nuevos estudios que están permitiendo sistematizar el devenir de la gestión ambiental en el país estos deben crecer, sobre todo desde la sociología y las Ciencias Sociales.

Por otro lado, no hay una historia completa de la institucionalidad ambiental peruana. Manuel Pulgar Vidal escribió “Para hacer tortillas hay que partir huevos”, entre el 2005 y el 2006. Este texto ni siquiera fue publicado. Ivan Lanegra publicó

² El proyecto fue coordinado por Maritza Paredes, quien a su vez tiene rol de investigadora principal. Junto a ella hay un equipo de excelentes investigadores de varias disciplinas: José Carlos Orihuela, María Eugenia Ulfe y Eduardo Dargent. El proyecto está en etapa de cierre y hay un libro que se publicará a fines del 2016.

el 2008, antes de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, un libro sobre “El ausente Estado Ambiental”. Otro trabajo que hace un escueto resumen sobre la fiscalización ambiental no es de tipo académico, sino de corte informativo descriptivo, elaborado por la SPDA (2015).

Además de los estudios de Pulgar Vidal y de Iván Lanegra, no hay ninguna edición reciente (léase, del 2013, 2014 o 2015) que permita a los estudiantes reconstruir de forma completa la historia de la gestión e institucionalidad ambiental en el país. Los trabajos de tipo jurídico solamente dan luces sobre la historia normativa (Aldana Durán 2013; Del Pino 2009, etc.) ayudan a crear una cronología legal, pero no a comprender los procesos que hicieron posible la constitución de las actuales instituciones ambientales y de fiscalización ambiental del país.

Desde las Ciencias Sociales, hay algunos autores que han aportado en esta área de investigación. José Carlos Orihuela tiene dos estudios importantes para iniciar la comprensión de la construcción del Estado Verde en América Latina. Uno trata sobre la difusión del Estado Ambiental en Latinoamérica, el segundo es un estudio comparativo de los sistemas ambientales de Chile y Perú, desde el enfoque del institucionalismo histórico (Orihuela 2013, 2014). Desde el análisis de la política contenciosa, Paredes y De la Puente (2015, 2016) estudian los conflictos socioambientales y el rol del Estado en relación a ellos. Hay un espacio grande para sumar más esfuerzos en esta materia desde las ciencias sociales.

Dado que esta tesis está enmarcada en un contexto de boom de recursos naturales, se debe hacer una muy breve revisión acerca de qué nos dice la literatura sobre la relación entre industrias extractivas y construcción de Estado.

Los trabajos académicos dan cuenta de cómo la existencia de dependencia hacia las industrias extractivas genera un ambiente hostil a construcciones estatales de cualquier tipo (Karl 1997, Ross 1998, Paredes 2013, Soiffer 2015) Esta hostilidad se incrementa si se habla de construcción de instituciones estatales de tipo ambiental (Dargent et al 2016; Kirsh 2015, Soiffer 2015, Collier and Hoeffler 2000).

Si bien es cada vez menos aceptada la idea de una “maldición de los recursos naturales³” inevitable, la literatura institucionalista sostiene que la clave de la relación de dependencia hacia las industrias extractivas y la construcción del Estado radica en el tipo de instituciones y capacidad (y autonomía) estatal que tenga cada país (Karl 1997, Ross 1999, Paredes 2013). Si el Estado en cuestión aún no está consolidado cuando empieza a surgir el boom de recursos, los incentivos perversos serán nocivos y las consecuencias negativas mucho más graves. En cambio, si un Estado está ya constituido en todos sus aspectos, los incentivos perversos tendrán un impacto mínimo. (Collier and Hoeffler 2000, Karl 1997, Ross 1999, Paredes 2013, Soiffer 2015). Para el caso peruano, dada la histórica dependencia del nuestro débil Estado hacia los ingresos de las industrias extractivas (Thorp and Bertram 2013), el país ha sufrido la mayoría de consecuencias negativas relacionadas a la maldición de los recursos naturales.

Durante las últimas cuatro décadas, los Estados Nación alrededor del mundo, impulsados por tendencias globales ambientalistas y demandas concretas por parte de la población al interior de sus territorios, han desarrollado mecanismos para regular el comportamiento social en relación al medio ambiente (Kirsh 2015;

³ La maldición de los recursos naturales hace referencia a una serie de consecuencias e impactos negativos ocasionados que han sido ocasionados debido a los altos niveles de ingresos económicos que entran en la economía de un país (Ross 1999; Hirschman 1958; Hamilton and Atkinson 2006, Sachs and Warner 2000)

Orihuela 2013, Hoffman and Ventresca 2002, Hironaka 2002). Esta tendencia es parte del proceso de difusión isomórfica de instituciones para regular el medio ambiente (Powell and Dimaggio 1983; Hironaka 2002; Campbell 2004) Este enfoque combina la idea de la teoría de convergencia - adaptación, en dónde la agencia de los actores locales es de vital importancia para recrear modelos institucionales globales. La creación de los Ministerios de Ambiente, sistemas de parques nacionales, límites máximos permisibles de los pasivos ambientales, estándares de calidad, evaluaciones de impacto ambiental y agencias de regulación transectorial son las principales instituciones creadas durante los últimos años.

En Latinoamérica existe lo que Orihuela denomina “converging divergence”: la difusión global de políticas e instituciones de regulación ambiental que adoptan diferentes formas según el contexto institucional de cada país (Orihuela 2013; Campbell 2004). Un ejemplo claro de ello son las diferencias existentes entre los diversos mecanismos institucionales ambientales dentro de cada país en América Latina. Por ejemplo, son varios los países que tienen algún tipo de regulación sobre la consulta previa (impulsada por la firma del Convenio 169 de la OIT). Sin embargo, la regulación específica y la generación de procesos detallados para su ejecución son distinta en cada país (Paredes 2013).

Del mismo modo, la fiscalización ambiental latinoamericana muestra diferencias entre los distintos países. Mucho más efectivo es el sistema desarrollado en Colombia (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, encargada de velar por el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental, otorgar licencias

ambientales y con rectoría de la fiscalización de asuntos ambientales) que la existente en Paraguay (Secretaría del Ambiente, creada por Ley N°1561/00, que formula, coordina, ejecuta y fiscaliza la política ambiental de Paraguay). Kathryn Hochstetler nos muestra, para el caso de Brasil, como las instituciones y regulaciones crean un marco para las luchas sociedad civil - Estado en torno a la gobernanza ambiental participativa para la elección de proyectos energéticos (Hochstetler 2011).

Desde 1990 hasta la actualidad, se ha dado en el Perú el desarrollo de un marco institucional ambiental cada vez más complejo. El proceso de construcción de ese marco ha ido en paralelo al boom de las industrias extractivas en el país y del incremento del número de conflictos socioambientales. Para muchos académicos, miembros de la sociedad civil, funcionarios del Estado e inclusive actores interesados en promover inversiones en la industria extractiva, este marco institucional es insuficiente para los retos que suponen la conciliación de la importancia de la actividad extractiva para la economía peruana y una adecuada gobernanza ambiental.

Autores como Orihuela (2014) y Valencia (2014) señalan que la predominancia de los campos interdisciplinarios de la economía y el derecho en la implementación y diseño de políticas (pero también en la misma producción académica nacional) explican el poco desarrollo de literatura y estudios sobre institucionalidad y gobernanza ambiental en el país. Orihuela afirma que esta situación no es algo sorprendente: para la economía contemporánea, las instituciones (y el factor histórico) son un tema marginal de estudio. Sin embargo, es cada vez más

creciente la necesidad de comprender la importancia de la institucionalidad ambiental en relación a la gestión ambiental y como condición ex ante para asegurar el crecimiento económico sostenible y el bienestar social (Lanegra 2014).

Entonces, en un contexto en el cual el Estado es dependiente de los ingresos provenientes (de acuerdo al INEI y al BCR aproximadamente el 70% de las exportaciones están constituidas por minerales e hidrocarburos) de la industria extractiva de recursos naturales; la institucionalidad es débil e insuficiente y existe un elevado nivel de conflictividad en el país directamente relacionado a las actividades extractivas, es menester contribuir a la comprensión de la construcción de lo que en la literatura se denomina el Estado Verde (Green State). Y hacerlo, específicamente, desde un enfoque que combine las herramientas que otorga la teoría institucionalista.

Dada esta dinámica de promoción extractiva incentivada desde el Estado y la débil institucionalidad levantada podemos entender como el crecimiento de estas industrias en el país tuvo como contraparte una explosión de conflictos socioambientales. Para setiembre de 2015, se tenían 214 conflictos sociales en el país. De ese total, al menos 124 (un 57.9% tuvieron hechos de violencia). Además, de los 214 conflictos 143 son conflictos socioambientales (66.8%). De los 143, 91 son conflictos mineros y 23 de hidrocarburos. La conflictividad social en el país no tiene mecanismos formales para solucionarse. Solo 67 del total están en proceso de diálogo. Y, solo durante el gobierno de Ollanta Humala, se tuvieron 63 muertos y 1935 heridos (Defensoría del Pueblo, reporte N°139).

La existencia de estos conflictos así como los retos para la construcción de una gobernanza ambiental que incluya las nociones de sostenibilidad y justicia (Valencia 2014), traen a la discusión la importancia de la construcción de institucionalidad ambiental adecuada. Sin embargo, dado el alto grado de dependencia del Estado respecto a los ingresos generados por el sector extractivo (especialmente provenientes de la minería), la mayor cantidad de institucionalidad estatal generada se enfocó en promover las inversiones en el sector (Lanegra 2014). Según Lanegra, la institucionalidad específicamente ambiental es considerada inadecuada por diversos actores sociales.

Tras el desarrollo del Estado del Arte, surgen diversas preguntas. La principal interrogante (y preocupación) es entender cómo se ha creado un nuevo régimen de fiscalización ambiental y por qué este régimen constituye una ruptura frente a las etapas anteriores en la institucionalidad ambiental del país. Aún no se ha desarrollado una explicación sobre cómo se ha evolucionado a un nuevo modelo institucional de la gestión ambiental en el país. Se ha hablado mucho de los cambios que ha traído la creación del Ministerio del Medio ambiente y el OEFA, pero sin hacer una sistematización analítica.

Ante el abierto espacio de investigación que se cierne en el tema de construcción del Estado ambiental en Perú, planteamos una propuesta de tesis que se plantee preguntas pertinentes respecto a la transformación del sistema de fiscalización ambiental del país. La respuesta que planteamos está enmarcada en la teoría institucionalista, específicamente, en la agencia de los funcionarios del OEFA que se hacen cargo de una coyuntura crítica y desarrollan mecanismos de resistencia

impulsados por una vocación y una conciencia ambiental que no se habían dado hasta ahora en el país. A partir de esta respuesta general, planteamos tres preguntas y objetivos específicos.

La primera pregunta busca entender el contexto en el que se creó el OEFA; la segunda, explicar por qué esta creación marca un punto de inflexión en la institucionalidad ambiental peruana; y, finalmente, la tercera intenta comprender qué fuerzas sostuvieron la consolidación institucional del OEFA. Para ello, se realizó un rastreo de la evolución de la institucionalidad precedente al OEFA para comprender el contexto que viabilizó su surgimiento. Luego, se analiza cómo desde el aprovechamiento de una ventana de oportunidad se construye una agencia estatal que rompe con el sistema ambiental pre existente. Finalmente, el análisis de la identidad compartida de los funcionarios del OEFA permite explicar la continuidad de la institución.

Ante estas preguntas, “regresamos” a la teoría para tratar de encontrar un marco teórico que pueda dar sentido a las respuestas que se van a desarrollar en la tesis

1.3) Marco Teórico

La construcción del Estado y la capacidad de sus instituciones requiere una discusión sobre qué se entiende por instituciones, más aún, sobre qué es la institucionalidad ambiental. El institucionalismo histórico propone que las instituciones son “procedimientos formales e informales, rutinas y convenciones insertas en la estructura de la política o de la economía política” (Hall and Taylor 1996). Es decir, son los legados que pesan en el desempeño de las instituciones

actuales. De esa definición, Orihuela (Orihuela 2013; Dargent et al 2016) propone que la institucionalidad ambiental, que él define como “Estado Verde”, se refiere a organizaciones y regulaciones para normar, proteger y fiscalizar las actividades sociales que tengan impacto en el medio ambiente⁴.

Se planteó en el Estado del Arte que en el mundo existe un proceso de isomorfismo y difusión (Powell y DiMaggio 1983) de institucionalidad ambiental. Asimismo, se ha hecho énfasis en la recreación local de las tendencias globales del paradigma de institucionalidad ambiental mediante la agencia de los actores locales. No en todos los Estados hay un igual manejo y construcción de la institucionalidad ambiental. La forma en la que se gestione el medio ambiente y los recursos naturales de un país dependerán no solo de la normativa existente, sino a una serie de factores que inciden en el cambio y desarrollo institucional. Debido a ello, es necesario hacer una revisión de herramientas teóricas que permitan guiar el análisis que responda las preguntas que se han planteado en la tesis.

El presente marco teórico da cuenta sobre cuatro elementos teóricos claves que permiten dialogar con el caso seleccionado: en primer lugar, desde la teoría del institucionalismo histórico, se debe repasar la idea de las ventanas de oportunidad (critical junctures) que abren la posibilidad de cambiar el rumbo de los legados institucionales. En segundo lugar, será útil volver a los conceptos de autonomía y capacidad estatal planteados desde la ciencia política y la sociología política. En tercer lugar, es de suma importancia explicar la literatura sobre las comunidades epistémicas y la identidad compartida que su episteme común otorga a sus

⁴ A partir de estas definiciones han surgido definiciones más técnicas y orientadas al desarrollo de políticas públicas. Así, Iván Lanegra define institucionalidad ambiental como el “conjunto de organizaciones estatales e instrumentos de política pública que tienen por objetivo central la atención de problemas derivados del deterioro de la calidad del ambiente del que depende la sociedad humana” (Lanegra 2014: 29).

miembros. Finalmente, se presentará el concepto “decoupling” para comprender los desfases entre el diseño de una política institucional ampliamente difundida y su impacto concreto en la realidad.

Para comenzar, explicaremos la noción de “critical juncture” o ventana de oportunidad, que es desarrollada dentro de la corriente del institucionalismo histórico⁵. Dentro de este cuerpo teórico, se utiliza la noción de critical juncture (coyuntura crítica) para comprender momentos de gran cambio institucional. Así, “las coyunturas críticas son momentos en los cuales se produce un cambio institucional sustancial, creándose así un punto de inflexión donde el desarrollo histórico se mueve hacia un nuevo camino” (Collier and Collier 1991; Krasner 1984⁶). Dicho de otra manera, las coyunturas críticas son ventanas de oportunidad para reformas institucionales radicales (Hall and Taylor 1996; Streeck and Thelen 2005)⁷.

Ahora bien, los cambios institucionales no pueden explicarse únicamente debido a la existencia de coyunturas críticas o ventanas de oportunidad. En muchos casos son condiciones necesarias, pero no suficientes para el cambio institucional. Veamos el caso del OEFA. Si bien es cierto que la crisis del modelo sectorial ambiental y la firma del TLC abrieron una ventana de oportunidad para la creación del Ministerio del Medio Ambiente y del OEFA, esta ventana no es una condición

⁵ . La literatura del institucionalismo histórico hace énfasis en los legados (path dependence) que pesan sobre la creación y evolución de las instituciones (Hall y Taylor 1996). “History matters” es, probablemente, el caballo de batalla de la corriente histórica del institucionalismo (Mahoney 2000; Thelen 2003). El institucionalismo histórico asocia las instituciones con organizaciones (las cuales pueden institucionalizarse) y con las reglas formales que a largo plazo sitúan la conducta de individuos y los dotan de sentido de identidad y pertenencia, sin olvidar variables tan importantes como el poder y el tiempo (Hall and Taylor 1996).

⁶ Cf. David Collier and Ruth Collier, *Shaping the Political Arena* (Princeton, Princeton University Press, 1991); Stephen Krasner, ‘Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics,’ *Comparative Politics* 16, 2 (January, 1984), pp. 223–46.

⁷ Evidentemente, la literatura se ha preguntado qué precipita tales ventanas de oportunidad. Si bien no hay un consenso claro, las grandes crisis económicas y sociales; o los grandes eventos militares son posibles causantes de tales aperturas (Hall and Taylor 1996; Thelen 2003).

suficiente por sí sola para explicar la naturaleza institucional disruptiva de la nueva agencia de fiscalización ambiental. Además de las coyunturas críticas, son importantes la capacidad y la autonomía estatal, así como la agencia de los funcionarios que componían la organización del OEFA.

En términos de autonomía, ¿qué dice la literatura sobre la “capacidad estatal”?.. Se parte de la idea de que el Estado debe tener la capacidad de controlar su territorio desarrollando una serie de mecanismos institucionales que sean autónomos de la presión de otros grupos sociales (económicos, políticos, religiosos o militares). Claramente, esta idea está basada en la definición clásica weberiana de Estado: una organización que monopoliza el uso legítimo de la fuerza en un determinado territorio con fronteras definidas (Weber 1922).

Esto lleva a tener que definir, en la línea planteada por Fukuyama⁸, a qué se hace referencia cuando se mencionan los términos de autonomía, y capacidad estatal. Para Fukuyama, la autonomía, según este mismo autor, es el atributo estatal a diseñar y ejecutar políticas sin la injerencia desmedida de grupos de presión externos a su estructura⁹. Por capacidad (muchas veces denominada como “fortaleza” estatal) Fukuyama entiende a la posibilidad real del aparato estatal de hacer cumplir la ley y a ejecutar las políticas públicas. Normalmente, en muchos Estados latinoamericanos, hay una brecha entre la ley y las políticas que dictamina el Estado, y el grado real de ejecución y cumplimiento de las mismas. El nivel de enforcement del Estado será mayor mientras más pequeña sea la brecha entre norma y grado de ejecución. En ningún caso debe confundirse la capacidad

⁸ Fukuyama, 2004, “La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI”

⁹ Esto no evita las sinergias Estado- Sociedad (Evans: 1997) pero sí alude al hecho de que el Estado debe tener un margen amplio de decisión en el que no interfieran grupos externos.

del Estado con el “tamaño” del Estado. Pueden existir Estados “elefantiásicos” con baja capacidad y reducido alcance; y, al contrario, pueden existir Estados “pequeños” altamente eficientes y muy capaces.

La idea del desempeño estatal nos lleva al punto clave de reflexión sobre la composición del Estado en sí. El Estado contemporáneo, aquel estudiado por Weber, está organizado en burocracias modernas (Schrank 2009: 96). La burocracia weberiana se caracteriza por la diferenciación entre el patrimonio del funcionario público y el patrimonio estatal, el seguimiento de una carrera de servicio civil, la meritocracia, jerarquías y funciones definidas, etc., (Weber 1922). Básicamente, los burócratas weberianos son “especialistas guiados por un conjunto de reglas” (Rinne 2003: 37). Así, la idea clásica de la burocracia consiste en que esta es una forma de organización y no simplemente una colección de funcionarios agrupados para llevar a cabo tareas definidas (Rauch and Evans 2000; Weber 1922).

Más aún, las burocracias han crecido no solamente en tamaño, sino también en poder. Esto ha ocasionado que la burocracia moderna tenga un perfil tecnocrático, ultra especializado y capacitado para desarrollar funciones en entornos cada vez más demandantes y competitivos (Grindle 2002; Shrank 2009; Bresser Pereira 1997). De esta premisa se desprende que el desempeño estatal está indefectiblemente ligada al desempeño de su burocracia. Esta última idea nos lleva al desarrollo de la construcción la identidad compartida de los funcionarios respecto al manejo del medio ambiente y la responsabilidad del Estado sobre este

manejo desde las herramientas analíticas que brinda la teoría de las comunidades epistémicas.

La sociedad contemporánea enfrenta retos graves y creciente incertidumbre (Baumman 2005, 2007; Beck 1998, 2002) en diversas problemáticas¹⁰. La dificultad de abordarlas ha hecho imperioso que se creen paradigmas globales alrededor de ellas para impulsar la creación de políticas e instituciones que las normen y regulen (Keck and Sikking 1998; Hironaka 2002). Para ello se necesita cooperación y coordinación entre los especialistas internacionales encargados de la producción de información y del diseño de lineamientos que ordenaran las políticas en estas áreas (Haas 1992). Estos especialistas forman parte de comunidades internacionales de expertos las cuáles los dotan de una identidad compartida en base a una episteme común. Es decir, es necesario que se forme esta identidad compartida (en base a una episteme común) entre los especialistas que manejan estos temas claves y que, en múltiples casos, serán los mismos responsables de la formulación de políticas de estado (nuevas funciones estatales) y el posterior diseño y ejecución de políticas públicas.

Ahora bien, ¿cómo abordamos la formación de esta “identidad” compartida entre los especialistas que serán responsables de diseñar y ejecutar políticas públicas dentro de instituciones estatales? Existen numerosas ramas dentro de la academia que podrían brindar herramientas teóricas pertinentes y una de las principales alternativas sería utilizar la teoría que proporciona la sociología

¹⁰ Macroeconomía, la seguridad internacional, desarrollo nuclear, tecnología, el crecimiento poblacional, los derechos humanos, y, muy especialmente, los temas de gobernanza y regulación ambiental (Hironaka 2002; Haas 1992).

organizacional¹¹. Sin embargo, en contraste con esta literatura que considera que los factores más importantes son de tipo doméstico, sostenemos que la teoría de las comunidades epistémicas permite el análisis de la formación de motivaciones e identidades basadas en la relación con comunidades internacionales, la vinculación del poder con el conocimiento, y su enmarcación dentro de la teoría del cambio institucional.

La literatura plantea que la administración pública contemporánea exige la expansión de redes de profesionales con agencia y extenso conocimiento. El dominio de la gestión pública está cada vez más en manos de especialistas y expertos ((Dargent 2015, Delazay and Garth 2002). La clave es que este proceso de tecnificación, especialización y profesionalización fue paralelo con la expansión de las burocracias, especialmente aquellas de los países más desarrollados (Haas 1992: 9). Esta tendencia ha contribuido a la emergencia del “*gobierno político de una élite del conocimiento*”¹² (Nelkin 1979).

¹¹ La sociología organizacional privilegia elementos fundamentalmente internos de la organización y la cultura organizacional, el prestigio social y elementos fundamentalmente domésticos (Powell and Dimaggio 1983, Carpenter 2001, Dezalay and Garth 2002).

¹² Ahora bien, si se habla de una élite política del conocimiento no es posible dejar de mencionar la producción teórica de Michael Foucault y los trabajos que de ella se desprenden. Desde la visión foucaultiana, hay una vinculación básica entre el ejercicio del poder y el conocimiento. Foucault parte del concepto “episteme” (Foucault 1970) que desarrolla en “The Order of Things” para complejizar la dialéctica entre “power and knowledge”. Episteme alude a las estructuras inconscientes que están “debajo” de la producción de conocimiento científico en un tiempo o lugar particular (Foucault 1970). Un campo epistemológico forma las condiciones para que un tipo particular de conocimiento tenga lugar en cierto contexto dado. Partiendo de la premisa epistemológica anteriormente mencionada, Foucault sostiene que “conocimiento y poder se encuentran integrados uno con el otro y, por ello, no es posible un poder como ejercicio sin conocimiento ya que el conocimiento inevitablemente engendra poder” (Foucault 1980:51). Esto es fundamental en el pensamiento del autor francés sobre todo si se toma en cuenta que el eje central de su obra es tratar de entender cómo los mecanismos de poder se manifiestan y funcionan en el entramado social: para Foucault, una sociedad sin relaciones de poder no sería más que un modelo abstracto (Ingram 2006: 260). De este modo, Foucault afirma que ejercer poder origina y permite que surjan nuevos objetos de saberes que son asimismo producidos por individuos en organizaciones atravesadas por dinámicas de poder. Con ello se puede desprender la imagen del ejercicio de un poder epistemológico. Esto es posible pues el ejercicio del poder crea permanentemente conocimiento y la creación de conocimiento trae consigo nuevos flujos de poder (Foucault 1970).

Habiendo planteado esto, cabe preguntarse por qué no se utilizan los postulados de Foucault como principal herramienta teórica de esta tesis. Al fin y al cabo, Foucault explota la idea de poder epistémico basado en su relación de doble hermenéutica (de ida y vuelta) con el conocimiento. ¿Podría aplicarse para comprender la

En esta tesis trataremos de explicar la identidad compartida de la burocracia del OEFA desde la teoría de las comunidades epistémicas. Compartir una episteme, normas y un ethos común respecto al manejo del medio ambiente les otorga una identidad común. La tendencia anteriormente explicada sobre la élite del conocimiento que gobierna y formula políticas públicas desde organizaciones estatales está en relación directa con la difusión y crecimiento de dichas comunidades. Sobre ellas se ha escrito mucho y se las ha definido de diversas formas (Holzner and Marx 1979; Polanyi 1962, Ruggie 1975). Normalmente, se hace referencia a comunidades de científicos naturales o comunidades de expertos en “ciencias duras” (Haas 1992). No obstante, esta es una visión restrictiva de la producción, aplicaciones y difusión del conocimiento.

Para Haas, la noción de comunidad epistémica se asemeja mucho más a la idea de “pensamiento colectivo” (thought collective); es decir, un grupo social con un estilo común de pensar, conocimientos y creencias compartidas (Haas 1992; Fleck 1979). Esta forma de entender a las comunidades epistémicas tiene relación con los planeamientos de Kuhn y su definición de paradigma “una constelación entera de creencias, valores, técnicas, conocimientos, y otros, compartidos por los miembros de una comunidad” (Kuhn 1979). Sin embargo, para fines de la presente

formación de la identidad de una burocracia responsable de diseñar y ejecutar políticas públicas dentro de instituciones estatales? La principal objeción que tenemos para no hacerlo es que esta es una tesis sobre construcción del estado desde una perspectiva institucionalista y Foucault sostenía que las instituciones en modo alguno compondrían la fundamentación del orden social (Foucault 2005). Según Foucault: *“No creo que la noción de institución sea muy satisfactoria. Según mi criterio, oculta cierta cantidad de peligros, porque a partir del momento en que se habla de institución se habla, en el fondo, a la vez de individuos y de colectividad, y se descuenta la existencia del individuo, la colectividad y las reglas que los gobiernan y, por ende, se pueden meter ahí adentro todos los discursos psicológicos o sociológicos. La institución neutraliza las relaciones de fuerza o sólo las hace actuar en el espacio definido por ella. Lo esencial no es la institución con su regularidad y sus reglas sino las disposiciones de poder. [...] En otras palabras, antes de vérselas con las instituciones es necesario ocuparse de las relaciones de fuerza”* Michael Foucault 2005 :27-28

De este modo, el postulado básico que Foucault presenta (su escepticismo frente a las instituciones, el espacio y los individuos como sujetos sociales) no es el más adecuado para lo que se busca defender en esta tesis.

investigación y para establecer una conexión mucho más práctica con las burocracias fiscalizadoras, se utilizará una definición presentada por Haas (1992). Una comunidad epistémica es “una red de profesionales cuyo expertise sobre cierta área temática es reconocido públicamente; este conocimiento les da la autoridad y la legitimidad para elaborar, diseñar y ejecutar una serie de políticas dentro del área en cuestión” (Haas 1992; Adler and Haas 1992)¹³.

Las comunidades epistémicas pueden estar constituidas por una variedad de profesionales de distintas especialidades y procedencias. Sin embargo, comparten un set de principios, normas, y creencias que les dan una racionalidad y un Ethos compartido para la acción social (Haas 1992: 3). El compartir “causal beliefs”, los cuales se han derivado de un análisis de procesos y prácticas que constituyen el conjunto de problemas bajo el área de su dominio epistémico, les permite dilucidar múltiples vínculos entre posibles acciones políticas y sus resultados (Haas 1992). Además, los miembros comparten intersubjetividades sobre las nociones de validez dentro de su área de expertise. En pocas palabras, comparten un campo del conocimiento, formas de razonar y discursos similares.

Todo esto les lleva a tener, en la mayoría de los casos, una empresa o meta política común. Y, frente a ella, tendrán compromiso para su ejecución y para posterior producción de conocimiento a partir del proceso en su conjunto. Para lograr los objetivos comunes, los miembros de las comunidades epistémicas buscarán diseñar una serie de mecanismos institucionales, lineamientos políticos e instrumentos para solucionar los problemas directamente relacionados a su

¹³ Las comunidades epistémicas tienen un rol directamente relacionado a la elaboración y ejecución de políticas públicas debido a su monopolio sobre el conocimiento o a la influencia o presión que tengan sobre el gobierno; ya sea directamente o por medio de la presión de agencias internacionales (Haas 1992; Adler and Haas 1992, Keck and Sikkink 1998).

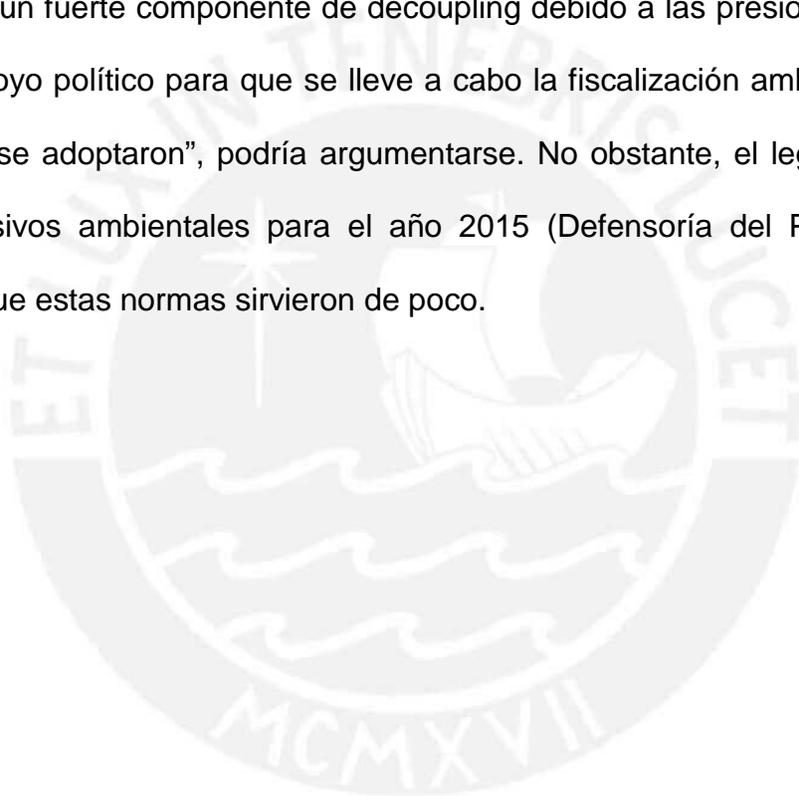
campo temático. Para Adler y Haas, es sumamente común que para los miembros de las comunidades epistémicas el diseño y ejecución de esas políticas devenga en el bien común. Frecuentemente, una comunidad epistémica tiene rango “transnacional”. Es decir, no se concentran en una zona área geográfica. Por ejemplo, la comunidad epistémica de científicos, abogados y activistas que luchan por la cura del VIH se encuentran diseminados por todo el mundo (Naguib and Brulle 2005).

Para finalizar esta sección teórica, considero necesario hacer referencia a un último concepto que nos hace regresar a la teoría de difusión institucional: “decoupling”. Según Hironaka (2002), el término decoupling hace referencia a un tipo de política o institucionalidad que se ha difundido rápidamente a nivel global debido a sus bajos costos de implementación pero que, sin embargo, no tienen ninguna implicancia real considerable. El decoupling no solamente hace alusión a la desconexión entre las políticas (su diseño, ejecución, etc.) y los resultados e impactos en la realidad. El concepto debe plantear la problematización acerca de por qué hay algunas instituciones son tan fácilmente difundidas, adoptadas y aplicadas sin mayor análisis. La razón encuentra su explicación teórica en las teorías del institucionalismo que explican el isomorfismo o difusión institucional por medio de la imitación (Powell and DiMaggio 1983)¹⁴.

Este tipo de fenómeno institucional ocurre cuando se pierde de vista el objetivo de la política y la burocracia se pierde en la norma y en sus formas. Hay una serie de

¹⁴ El caso de las políticas ambientales es un ejemplo perfecto para ilustrar el caso del decoupling. Debido a la influencia de la creación de la Agencia Ambiental de la ONU en 1972 (UNEP, por sus siglas en Inglés) y, junto a la Conferencia de Estocolmo (1972) y a la Cumbre de la Tierra de Río (1992), muchos países adoptaron institucionalidad ambiental (agencias, directrices, instrumentos, políticas, etc.). No obstante, la degradación ambiental ha aumentado y no hay un real cumplimiento de los objetivos de las mismas (Hironaka 2002).

factores relacionados, como era esperarse, a la capacidad estatal, legados de debilidad institucional, presupuesto, diseño de la norma, etc. Sin embargo, más importante que eso, según Hironaka, es el hecho que las políticas fueron adoptadas sin que haya estudios significativos ni real voluntad política para que estas se cumplan. Esto nos vuelve a llevar al tema de la fiscalización ambiental. Si bien no se puede hablar de un decoupling total, los inicios de la fiscalización ambiental (“fiscalización de escritorio”, sobre la que se comentará a lo largo de la tesis) tenían un fuerte componente de decoupling debido a las presiones externas y al poco apoyo político para que se lleve a cabo la fiscalización ambiental. “Pero las políticas se adoptaron”, podría argumentarse. No obstante, el legado de más de 8000 pasivos ambientales para el año 2015 (Defensoría del Pueblo 2015) demuestra que estas normas sirvieron de poco.



1.4) El Argumento

El argumento central de esta tesis plantea que la creación del OEFA marcó el hito más significativo en la construcción del Estado Ambiental peruano, específicamente, en materia de fiscalización y evaluación ambiental. Este hito se manifiesta en las rupturas del OEFA frente al viejo institucionalismo ambiental en su rol como fiscalizador de las actividades productivas, especialmente de las industrias extractivas. Estas rupturas solamente fueron posibles debido a la agencia de los funcionarios del OEFA, que, conectados a una comunidad epistémica más amplia, se hicieron cargo de una coyuntura crítica que permitió, primero, la creación y, luego, la consolidación del OEFA.

Para responder a las interrogantes de la investigación planteamos tres hipótesis principales. Las respuestas no son sencillas de dar y, es claro, tampoco son determinantes. Pero consideramos que pueden dar luces sobre un tema acerca del cuál las ciencias sociales en el Perú no terminan de dar respuesta.

La primera hipótesis que planteamos es que el OEFA surge en un contexto de fuerte hostilidad a las instituciones ambientales, debido a la intensidad e importancia de las industrias extractivas en el país. Dados los legados históricos de la institucionalidad peruana (pero también de la institucionalidad peruana en general) y a su economía basada en la extracción de recursos naturales, era de esperarse que no se dieran los incentivos adecuados para crear una institución que realmente hiciera efectiva la fiscalización ambiental en el país. Sin embargo, la crisis del Estado ambiental precedente al OEFA, la proliferación de los conflictos socioambientales y la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con

EE.UU permitió que se abra una ventana de oportunidad para cambiar el modelo de gestión ambiental en el país. Pese a ello, es claro que poderosos intereses económicos desde dentro y fuera del Estado harían que la arena dónde se conformaría el OEFA fuera adversa y realmente complicada.

La segunda hipótesis busca explicar el cambio de paradigma que representa el desarrollo institucional del OEFA en el campo de la fiscalización ambiental del país. Debido a la autonomía que le daría su diseño institucional originario, el OEFA logró llevar a cabo una serie de rupturas frente a la institucionalidad ambiental previa. En primer lugar, el OEFA rompió con la tradición sectorial del sistema de regulación y fiscalización ambiental que existían en Perú. En segundo lugar, se logró pasar de una fiscalización estatal “de papel” o terciarizada, a una fiscalización real en el campo. En tercer lugar, la institución tendría que asumir una función normativa dada su función de ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Finalmente, el OEFA empezaría a consolidarse como un actor estatal con injerencia en la mediación de los conflictos socioambientales en el país. Previo a ello, ninguna institución ambiental contaba con legitimidad para dirigirse a la población en caso de conflicto.

Esto nos lleva a la tercera hipótesis. La razón por la cual una institución como el OEFA ha logrado generar estas rupturas, y no se ha quedado en una típica institución o política del tipo que Hironaka habla (“decoupled institution” o “decoupled policy”) se debe a la existencia de burócratas que se desempeñan como emprendedores institucionales y cuya agencia se vincula a su inserción dentro de una comunidad epistémica internacional de fiscalización ambiental. Los

burócratas del OEFA han sido capaces de generar estrategias, agencia y un discurso que les permite desarrollar (hasta cierto punto) sus funciones en un entorno hostil a la fiscalización ambiental. Al mismo tiempo, se las han arreglado para desarrollar sinergias con otras agencias estatales encargadas de fiscalización ambiental; y, por último, de proteger a la institución de los constantes ataques desde otros sectores del Estado (MINEM, MEF) y el empresariado.

En pocas palabras, el OEFA está “peleándose” con el resto del mundo. La fuerza que lo impulsa y que le da vida a la institución radica en la burocracia que lo compone. Debido a su carácter de institución nueva, el OEFA se vio obligado a reclutar personal para empezar a llevar a cabo sus funciones. Como se contará más adelante de manera más detallada, los emprendedores institucionales que se hicieron cargo de diseñar el OEFA tras la aprobación del proyecto presentado por la Comisión Brack tuvieron un rol determinante. Estos emprendedores provenían de una comunidad epistémica (ambientalista y de fiscalización ambiental) mucho más amplia, que había criticado el sistema sectorial de la institucional ambiental peruana muchos años antes que se diera la coyuntura crítica que dio paso al proyecto de Ley que desembocó en la creación del MINAM. Miembros de esta comunidad son Pulgar Vidal y los miembros de la SPDA, Walter Arata, Giesecke, etc. Todos ellos compartían una vocación de servicio estatal y un discurso ambientalista que les otorgó los motivos y las herramientas para desempeñarse en un ambiente hostil a su trabajo. Asimismo, los funcionarios que fueron reclutados para componer la organización de esta institución estatal, fueron insertándose cada vez más dentro de la misma comunidad epistémica.

En suma, lo que se sostiene es que el cambio real en la institucionalidad ambiental peruana solamente ha sido posible debido a la existencia de una burocracia militante, que desde la creación del OEFA se ha desempeñado como un emprendedor institucional.

1.6) Metodología y caso seleccionado

La presente investigación está planteada en términos de un estudio de caso. El caso elegido es sobre construcción de Estado desde la agencia de un tipo específico de emprendedor institucional (funcionarios públicos con inserción a una comunidad epistémica). El tipo de metodología que se requiere para realizar la tesis sobre el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, exige un diseño de investigación enfocado en recolectar información a profundidad sobre la institución y para rastrear el proceso histórico que enmarcó su creación.

Se optó por diseñar un estudio de caso cualitativo. Dado que el problema de investigación gira en torno a la construcción de Estado (ambiental) desde la agencia de emprendedores institucionales se seleccionó el OEFA como unidad de análisis principal. Esta elección se sustenta debido a que desde su creación, y por cuáles son sus funciones, el rol del OEFA ha traído un cambio radical en el modo de hacer fiscalización ambiental en el país. La puesta en marcha del OEFA significó la transición de un sistema de gestión ambiental sectorial, en donde no se realizaba fiscalización ambiental efectiva, hacia uno que empezó a consolidar la hegemonía Estatal en esta tarea.

Se utilizaron los siguientes métodos de recolección de información. En primer lugar, trabajo de gabinete y revisión de documentación del OEFA y la Red

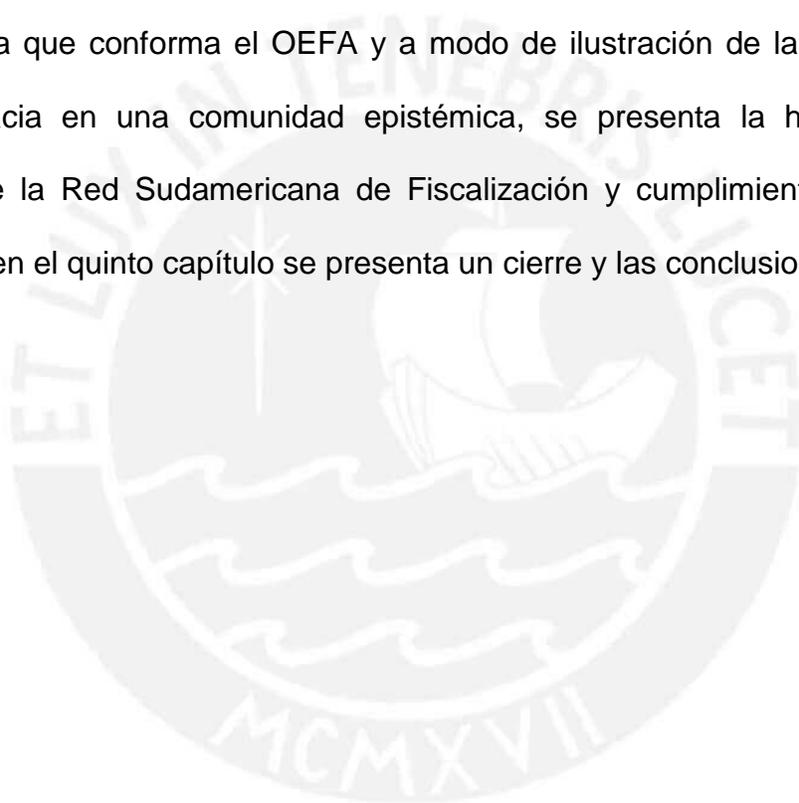
SUFICA. En segundo lugar, para la reconstrucción de la historia de la institucionalidad ambiental peruana, se realizó un rastreo y análisis de toda la literatura y ensayos escritos sobre el tema; además de una entrevista con un experto (Iván Lanegra). En tercer lugar, se realizaron entrevistas a distintos funcionarios de la institución, incluyendo al ex Director Ejecutivo del OEFA (Hugo Gómez). Finalmente, se consiguió un pase al evento “Tercer Encuentro de la Red Sudamericana de Fiscalización Ambiental” para completar la elaboración de la sección dedicada a la Red.

El permiso institucional para hacer entrevistas fue conseguido gracias al apoyo de mi asesora de tesis, Maritza Paredes. Con este permiso, se pudo realizar un bloque de 20 entrevistas y sentar una serie de contactos permanentes con el OEFA. De las 20 entrevistas, se han utilizado y citado exhaustivamente 16 de ellas, incluyendo la observación participante en el evento de la Red SUFICA.

Hay que mencionar una consideración final respecto al trabajo de campo y al uso de las entrevistas. Debido a los protocolos de Ética de la investigación, no se mencionará el nombre de los funcionarios del OEFA con dos excepciones. Primero, el Director Ejecutivo de la Institución es una figura pública y concedió permiso para citarlo. En segundo lugar, Mauricio Cuadra, punto focal de la Red Sudamericana, pues sus apreciaciones y comentarios sobre la Red fueron de carácter público.

1.7) Estructura de la tesis

Esta tesis se divide en cinco capítulos. En el primer capítulo se presenta el caso, el estado del arte, el marco teórico y la metodología. En el segundo capítulo, se hace un rastreo de la institucionalidad ambiental peruana, desde sus inicios hasta el momento de la creación del OEFA, con el fin de explicar el contexto histórico en la que surgió. En el tercer capítulo, se aborda al OEFA en sí: la institución, sus funciones y los retos a los que se enfrenta. En el cuarto capítulo se analiza el tipo de burocracia que conforma el OEFA y a modo de ilustración de la inserción de esta burocracia en una comunidad epistémica, se presenta la historia de la formación de la Red Sudamericana de Fiscalización y cumplimiento ambiental. Finalmente, en el quinto capítulo se presenta un cierre y las conclusiones.



Capítulo 2

“Legados de debilidad institucional en el sistema ambiental peruano: del ONERN a la crisis del modelo sectorial”

Este capítulo tiene por objetivo presentar el contexto hostil en el que surge el OEFA. Esta hostilidad surge tanto por los legados de debilidad de la institucionalidad ambiental previa a la creación del OEFA como a los intereses económicos de las industrias extractivas que surcaban desde sectores del mismo Estado peruano como a las compañías extractivas. Para ello, se hace un repaso de la evolución de la institucionalidad ambiental peruana desde sus orígenes hasta el momento de crisis del modelo sectorial; crisis que abrió la ventana de oportunidad para la creación del Ministerio del Ambiente. Las secciones del capítulo son tres. En primer lugar, los inicios de la institucionalidad ambiental peruana y sus características de debilidad desde el momento de su gestación. En segundo lugar, se presentarán los primeros y tibios intentos del Estado peruano de darle orden al sistema ambiental con la creación de la CONAM. En tercer lugar, se presentará un análisis sobre el boom de recursos naturales que llevó a la crisis del modelo institucional sectorial. Finalmente, se presentarán consideraciones finales.

2.1) El ONERN y los inicios de la institucionalidad ambiental peruana

Debe reconocerse qué, históricamente, las actividades de la industria extractiva en el Perú no han sido amigables con el medio ambiente ni con los pueblos que habitaban las áreas de influencia de los proyectos mineros e hidrocarburíferos (Valdez Muñoz 2013; Lanegra 2008; Pulgar Vidal 2008; Aldana Durán 2013). Se

parte de la premisa que toda actividad económica que suponga extracción de recursos naturales (principalmente, minera, hidrocarburífera, forestal, etc.) trae consigo impactos ambientales (en todas las etapas del proceso, comprendiendo exploración, explotación, tratamiento y transformación) y, por lo tanto, deterioro ambiental y conflictividad socioambiental (Valdez Muñoz 2013; Paredes y DelaPuebla 2014). Ante estas externalidades negativas, es necesaria la regulación por parte de alguna entidad responsable. En la mayoría de los casos, esta entidad es el Estado (Valls 2001).

Pese a que en el país cuenta con instituciones encargadas de velar por la regulación y fiscalización ambiental, el deterioro ambiental es mucho más veloz que los programas de remediación y la toma de conciencia colectiva acerca del problema que este deterioro supone (Valdez Muñoz 2013: 70). El Perú, hasta hace muy poco, no contaba con una institucionalidad ambiental coherente, integrada y sólida (Valdez Muñoz 2013; Entrevista con Iván Lanegra). Aún ahora, existen una serie de falencias y problemas que pueden atribuirse tanto a la coyuntura política adversa, como al legado de debilidad institucional del sector.

La historia de la institucionalidad ambiental en el país se inicia con la ONERN. En el Perú, se creó en 1962 la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales¹⁵. Esta entidad tenía como principal función realizar inventarios de los recursos naturales (hídricos, suelos, pesqueros, forestales, etc.) y dar información sobre su ubicación, disponibilidad y calidad (Pulgar Vidal 2008). Asimismo, cada

¹⁵ La Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) fue creada en 1962 por Decreto Supremo 12-F.

sector productivo era el responsable de gestionar los recursos asignados a sus actividades económicas y públicas (Muñoz Valdez 2013, Aldana Durán 2013).

Lamentablemente, durante la década de los sesenta, era claro que los ministerios como Energía y Minas, Agricultura, Industria, Vivienda, Salud, etc., no contaban ni con “un marco normativo adecuado, ni personal capacitado ni recursos financieros... además, había una clara voluntad política de hacer prevalecer volúmenes de producción [y ganancias] antes que cumplir con las exiguas exigencias ambientales” (Muñoz Valdez 2013: 56). En pocas palabras, a nadie en la clase política ni en la élite económica le interesaba respetar (ni hacer que las empresas respetaran) estándares ambientales. Una prueba tangible de ellos es la existencia de más de 8,000 pasivos ambientales (daños ambientales no solucionados) a lo largo de todo el territorio nacional para la segunda mitad del año 2015 (Defensoría del Pueblo 2015).

En 1974 la ONERN publica los “Lineamientos de Política de Conservación de los recursos Naturales Renovables del Perú” y, en 1986 el “Perfil Ambiental del Perú” (Pulgar Vidal 2006: 17-23). Estos documentos fueron intentos inútiles de ordenar las políticas ambientales del país. Estos no llegaron a ser utilizados, pues esta oficina sería desactivada. La ONERN estaba a cargo del Instituto Nacional de Planificación (INP). Cuando este fue desactivado el año 1992 la ONERN corrió la misma suerte.

Pero hay que hacer una aclaración temporal. Antes del cierre del ONERN, y correspondiente al espíritu que reinaba ambientalista en el mundo y en Latinoamérica durante los años 80s (Keck and Sikkink 1998) ya se había

propuesto cambiar el modelo ambiental peruano. En el camino, el año 1981 el grupo parlamentario aprista presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la República un Proyecto de Ley orientado a la creación del Ministerio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables . Según especialistas (Pulgar Vidal e Iván Lanegra), este proyecto de Ley constituiría el primer esfuerzo de organizar coherentemente y bajo la figura de la gestión ministerial la institucionalidad ambiental del país (Pulgar Vidal 2008: 88).

Lo importante de ese proyecto de ley es que reconocía las falencias de la gestión ambiental existente en el país. En los considerandos del proyecto de ley, se señalaba explícitamente que la gestión sectorial (supervisión de cada ministerio según la influencia de sus actividades productivas) carecía de medios de coordinación y no tenía facultades ejecutivas por carecer de una ley orgánica (Proyecto de Ley 505: 1981). Este proyecto, que fue presentado el 23 de abril de 1981, recién fue dictaminado por la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados el 4 de abril de 1984 (Pulgar Vidal 2008). El dictamen rechazó la figura del Ministerio del Ambiente, alegando que traería problemas de coordinación entre los demás sectores. Estos problemas vendrían del hecho que los Ministerios ya venían desarrollando “satisfactoriamente” las actividades de evaluación y fiscalización, por lo que una entidad más resultaba innecesaria (Pulgar Vidal 1992).

El intento fallido de creación del Ministerio del Ambiente dejó en el limbo la institucionalidad ambiental por varios años. Si bien existía el ONERN, su rol era básicamente simbólico y la responsabilidad de la gestión ambiental quedaba a

cargo de los ministerios competentes. En 1986, se publica el primer Anteproyecto de Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales a cargo de la Comisión Multisectorial Redactora formada por el Congreso de la República. En esa propuesta, se aceptó la idea de crear el Sistema Nacional del Ambiente. Sin embargo, esta no sería creada hasta varios años después.

¿Por qué fracasó la ONERN? Hay que recordar el contexto en el cuál es desactivada, junto al Instituto Nacional de Planificación. El Perú estaba iniciando una nueva etapa e ingresando a un régimen de gobierno que enarboló la bandera del neoliberalismo y los recortes estatales. Dentro de ese panorama, se buscaban promover las inversiones, atraer flujos de capital y reducir los gastos públicos. En ese marco, era evidente que un organismo como la ONERN no era “conveniente”. No calzaba con el espíritu de la época (Aldana Durán 2013) Así, junto a muchas otras instancias nacionales, la ONERN también fue cerrada. Esto solamente demuestra que el esfuerzo institucional del ONERN era muy frágil por lo que causó poco o ningún revuelo al momento de su desaparición (Lanegra 2008: 85).

Además, el fracaso de la ONERN está estrechamente relacionado al tipo de estructura económica que tenía el país y a los legados de debilidad institucional que esta trajo consigo. El Perú es un país que ha basado su economía en la extracción de recursos naturales para su exportación (Thorp and Bertram 1973, Thorp 2012). Este tipo de sistema de producción (economía de enclave sin eslabonamientos regionales) lleva a la consolidación de formas institucionales particulares, de tipo rentista y con fuertes niveles de corrupción (Acemoglu et al 2001; Sokoloff and Engerman 2000, Paredes 2013) y a una economía política

orientada al fortalecimiento del sector extractivo y exportador. Respecto al caso peruano y en varios momentos históricas, diversos autores señalan el ingreso desproporcionado de rentas en relación a una débil capacidad estatal consolidaron un Estado con muchos problemas e histórica debilidad institucional (Paredes 2013; Orihuela 2013, 2014; Thorp 2012; Ross 1999).

La construcción de la institucionalidad ambiental peruana fue, por decir lo menos, accidentada. El Perú cuenta con un legado de debilidad institucional y falta de capacidad estatal, hecho que se agrava cuando se trata de sectores del Estado que no están priorizados políticamente ni apoyados por las élites económicas (Lanegra 2008; Pulgar Vidal 2006). Muchos autores que han estudiado el Estado peruano concuerdan que históricamente, el país tiene un legado institucional débil, el cual se traduce en la imposibilidad de cumplir las políticas diseñadas. Sobre lo anterior, es particularmente esclarecedora la reflexión que hacen Sanborn y Morón en su libro sobre “Los desafíos del policy making en el Perú”:

“Hemos identificado ciertas características generales de las políticas públicas a lo largo del tiempo [...]. Dicho en términos generales, las políticas públicas han sido elaboradas de manera arbitraria, han sido volátiles y tienden a ser fácilmente revertidas. También tienden a ser de baja calidad y se hacen cumplir débilmente”
(Morón and Sanborn 2007: 34)

Parte de la volatilidad y arbitrariedad de las políticas se debe a vulnerabilidad de la economía peruana a factores externos: presión de organismos multilaterales y cambios en los precios del mercado de los recursos naturales que más exporta el país (Morón and Sanborn 2007: 35). Además, la toma de decisiones políticas está fuertemente influenciada por la arbitrariedad de gobierno de turno y sus aliados económicos. Estas preferencias del gobierno y de líderes individuales hacen que

las políticas sean reversibles al corto plazo y se genera debilidad institucional e incertidumbre (Morón and Sanborn 2007). Esta debilidad de las instituciones y las políticas públicas tiene como consecuencia o correlato que el cumplimiento de la regulación existente (sea del tipo que fuere) sea mínima o que las personas o empresas tengan conductas evasivas; o simplemente, que se normalice el incumplimiento de las obligaciones legales (Morón and Sanborn 2007:43).

Lo anteriormente descrito es claramente notorio en el sector ambiental. La debilidad institucional de la autoridad ambiental se encuentra desde el inicio de su concepción legal hasta el momento de hacer cumplir las normas en la práctica. Por ello, no debe extrañar que se encuentren deficiencias en el “enforcement” de la legislación ambiental peruana. Si bien se dieron avances, estos no fueron a la par de las tendencias latinoamericanas. Mientras la mayoría de Ministerios del Ambiente y entidades estatales sistémicas a cargo del tema ambiental en los países de Latinoamérica se dio durante los años ochenta y los tempranos noventa, en el Perú este proceso se vio entorpecido por la tardía aplicación del ajuste estructural y las políticas económicas neoliberales¹⁶. Mientras en Colombia, Chile, Brasil y otros países de Latinoamérica la entrada a las políticas neoliberales tuvo lugar en los años ochenta, en Perú solo con la entrada del gobierno de Alberto Fujimori es que se dio la “gran transformación neoliberal” en el país.

En ese proceso de recuperación económica, liberalización de los mercados, reducción del rol estatal y atracción de grandes inversiones para los sectores extractivos (minero e hidrocarburífero) lo ambiental se percibía como un obstáculo para las inversiones y la competitividad.

¹⁶ Entrevista con Iván Lanegra.

Dada la primacía que tiene el sector minero y energético en el país (especialmente, hidrocarburos) la regulación y fiscalización ambiental nunca se vieron como una necesidad. Más aún, se veían como un estorbo. La institucionalidad ambiental existente no ha sido suficiente para prevenir (ya no se diga revertir) los daños medioambientales ni la conflictividad social producto de los perjuicios que diversas empresas han ocasionado a comunidades indígenas tanto campesinas como amazónicas.

En estas condiciones de debilidad institucional es que los diversos booms extractivos encontraron al país. Como ya se ha revisado, un grupo de estudios sobre la teoría sobre la maldición de los recursos naturales afirma que la secuencia sí importa. Si los ingresos provenientes de la extracción de recursos naturales como la minería y los hidrocarburos llegan cuando el Estado **ya** está constituido y tiene instituciones sólidas, los efectos perversos de la maldición de los recursos se reducen (Karl 1997, Ross 1999, Orihuela 2014, Paredes 2013). El ejemplo más útil sobre esta situación es el de Noruega. Noruega era un Estado ya constituido antes que comenzara la explotación de petróleo y los ingresos se elevaran exponencialmente (Acemoglu et al 2003; Kurtz 2009). En cambio, si el boom de los recursos naturales ocurre cuando el Estado aún está en proceso de construcción y sus instituciones son incipientes, los incentivos perversos se incrementan y los efectos negativos de la maldición de los recursos naturales (ya explicados en el capítulo anterior) se hacen más perniciosos.

El Perú pertenece al segundo grupo de países. Sus instituciones están orientadas a servir al modelo extractivo y las instituciones relacionadas al sector (Ministerio

de Economía y Ministerio de Energía y Minas) cuentan como muchos recursos, personal capacitado y con amplio margen de decisión política (Dargent 2013). Sin embargo, y según la historia de la difusión institucional de los “Estados Verdes”, la tendencia global a crear instituciones ambientales también llegó al Perú (Orihuela 2014, Lanegra 2015; Pulgar Vidal 2008).

Sin embargo, el sistema ambiental peruano sufrió algunos cambios en la década de los 90s. Los cambios, por supuesto, no estaban impulsados por un análisis concienzudo de la necesidad de normas que regularan el uso de los recursos naturales ni los impactos en el medio ambiente, sino que estas políticas fueron adoptadas como “políticas decoupled” (Hironaka 2007). Estas políticas fueron adoptadas debido a la tendencia global y al bajo costo de adopción de las mismas, pero, como se verá en la siguiente sección, no aportaron ningún cambio significativo.

2.2) El Código de los Recursos Naturales y el Consejo del Medio Ambiente: tibios “intentos” de poner orden en casa.

Así, en el año 1990, con la promulgación del Decreto Legislativo 613, se crea el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Hasta esa fecha, no se contaba con una norma que articulara toda la legislación ambiental peruana. El CMARN representó el primer esfuerzo tangible para concentrar en un único cuerpo normativo todos los lineamientos, herramientas e instrumentos de gestión ambiental (Lanegra 2008:86). Con el Código, por primera vez en la legislación peruana se le otorgó rango de Ley “a conceptos basados en los principios de prevención, contaminador-pagador y precautorio”. Además, se introdujo la obligación de elaborar los Estudios de Impacto Ambiental, los cuáles deberían ser

aprobados por una autoridad competente según sector productivo. Más aún, el Código introdujo un apartado que mencionaba los delitos ambientales y las correspondientes penas.

La entrada en vigencia del CNARM debió significar el punto de partida “del proceso regulatorio a cargo de las nuevas autoridades ambientales” (Huertas del Pino 2009). Sin embargo, esto duraría poco. El Código sufrió modificaciones severas cuando entró en vigencia la Ley marco para el Crecimiento de la Inversión Privada DL N°757 (publicada en 1992). Estos cambios limitaron su eficacia real al eliminar formalmente el Sistema Nacional del Ambiente y a que se le quitó a la Contraloría General de la República el encargo de hacer cumplir apropiadamente del CNARM. El artículo 50 de dicho Decreto Legislativo anuló el rol de la Contraloría y determinó que “cada sector debía ser responsable de la regulación ambiental de las actividades bajo su ámbito, constituyéndose así, cada Ministerio, en la autoridad ambiental de sus sector”.

Numerosos autores coinciden que la modificación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales respondía al debate de la época: la necesidad de impulsar la inversión privada y de reducir el rol del Estado (Huertas del Pino 2009; Lanegra 2008; Aldana Durán 2013). Lo que el Decreto legislativo 757 finalmente hizo fue eliminar todas las restricciones administrativas a la inversión privada, especialmente en proyectos del sector minero y del sector hidrocarburos (Huertas del Pino 2009: 102).

Muchas críticas se alzaron tras la publicación del Decreto Legislativo 757: no solamente se crearían disparidades y heterogeneidad en la forma de regular y

fiscalizar el uso de los recursos naturales y el medio ambiente; además, algunos ministerios avanzarían más que otros en implementar regulación ambiental. Finalmente, eso sembraría el problema de los conflictos de interés, tema que será tratado más adelante. Pero para explicarlo en pocas palabras, el hecho que cada sector fuera autoridad ambiental y al mismo tiempo se encargara de promover las actividades productivas (por ejemplo, minería) generó mucha desconfianza entre la población (Huertas del Pino 2009).

A modo de contrapeso, el año 1994 se creó el Consejo Nacional del Ambiente. El Consejo debía asumir el rol rector y articulador de todas las competencias y funciones ambientales repartidas entre los diferentes ministerios (Lanegra 2008; Pulgar Vidal 2008). Bajo la tutela del CONAM, se promulgaron leyes muy importantes para la actual institucionalidad ambiental peruana: la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, la Ley del Sistema nacional de Gestión Ambiental y la Ley General del Ambiente).

Lamentablemente, en la práctica, estas medidas esto no desbarataron el ineficiente modelo sectorial existente en la institucionalidad ambiental nacional, sino que iba acorde a las necesidades de la ya nombrada Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada. Además, los analistas coinciden en que su desempeño en su función de lograr que los diversos sectores productivos cumplieran con las regulaciones ambientales fracasó (Huertas del Pino 2009: 102). El CONAM no contaba con poder suficiente, recursos o apoyo político para llevar a cabo su rol frente a las entidades sectoriales, por lo que proseguía la

indefinición “en relación a las competencias ambientales sectoriales” (Pulgar Vidal 2008: 90).

De este modo, queda claro que el panorama no era alentador. Era notoria la inexistencia fáctica y legal de un sistema integral y articulado de gestión ambiental. Ante esa situación se creó el Marco Estructural de Gestión Ambiental – MEGA, mediante la promulgación del Decreto del Consejo Directivo del CONAM 001-97-CD del 13 de noviembre de 1997. Su principal objetivo era el garantizar el proceso de coordinación intersectorial entre las autoridades ambientales de cada sector (Pulgar Vidal 2008: 90). Si bien es cierto que con la creación del MEGA, se sientan las bases del futuro Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Lanegra 2008: 88), este marco estructural no solucionó los problemas de coordinación entre los ministerios y sus oficinas encargadas de la regulación y fiscalización ambiental. El Estado peruano seguía sin generar un cambio real en las estructuras institucionales que normaban el sector ambiente en el país.

Entre el año 1997 y el 2004, no se dieron mayores cambios en la institucionalidad ambiental peruana. Si ya de por sí la creación de una norma no asegura su cumplimiento (Hironaka 2007), los numerosos cambios, modificaciones y la incoherencia del sistema imposibilitaban un real “enforcement” de la débil regulación ambiental existente.

2.3) La creación del OSINERGMIN, el Boom de los recursos Naturales y la crisis final del sistema ambiental sectorial

Tras la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y la creación del Consejo Nacional del Medio Ambiente, la institucionalidad ambiental

no cambió significativamente hasta el año 2007, cuando se creó el OSINERGMIN. Al igual que el resto de hitos en la institucionalidad ambiental peruana, la creación del OSINERGMIN fue accidentada. Antes de la creación de OSINERGMIN, la fiscalización ambiental en materia de minería había estado a cargo del MINEM, que transitó por diversas etapas. La primera de ellas consistió en la tercerización de las funciones de fiscalización y evaluación ambiental a empresas de Auditoría y Fiscalización Ambiental¹⁷. Evidentemente, este tipo de sistema generó muchas suspicacias y críticas por parte de la sociedad civil. El grupo de Diálogo de Minería y Desarrollo sostenible criticó este sistema de fiscalización. Resultaba demasiado evidente que, de alguna forma, las funciones de fiscalización debían regresar al MEM. En otras palabras, el Estado no se estaba haciendo cargo de la fiscalización ambiental en el país y por ello había optado por terciarizar. Este tipo de régimen no era aceptado por la sociedad civil. Por ello, el 31 de diciembre de 1996 se emitió la Ley N° 26734, por la cual se creó el Organismo Supervisor de

¹⁷ Decreto Ley N° 25763 en Octubre de 1991 y reglamentado por Decreto Supremo n° 12-93-EM en marzo de 1993. A partir del DL N°25763 se inicia el sistema de Empresas de Auditoría e Inspectoría ambiental Estas empresas deberían estar calificadas por la Dirección General de Minería (conformado por personal del sector privado que no pertenecía al sistema de Administración Pública).

La norma iba perfectamente acorde a la política de promoción de las inversiones, retroceso del Estado y tercerización de la función pública (Aldana Durán 2013:325). Es decir, se privatizó el ejercicio de la fiscalización ambiental minera en el país. La norma, en su artículo 5, señalaba que el personal de la Dirección General de Minería y personal del MEM estaba prohibido de realizar visitas de inspección a los titulares mineros. Solamente en casos de emergencia o accidentes fatales la Dirección General de Minería podía autorizar la visita de inspectores del Ministerio de Energía y Minas. Según las competencias que daba el DL N°757, en caso de peligro grave para el medio ambiente la DGM podía intervenir. En caso de daño irreversible al ambiente o a la salud de la población, la DGM tenía la potestad de suspender los permisos o licencias de los titulares mineros (DL N° 757, artículo 52, modificado por la Ley n° 27786).

La realización de visitas fiscalizadoras ordinarias se encontraba agendada en un programa anual. Las inspecciones extraordinarias debían ser únicamente dispuestas por la DGM en caso de “informes de fiscalización anómalos, ausencia prolongada de informes, denuncias de terceros y otras verificaciones a criterio de la autoridad” (Artículo 8 DL N°25763). Además, la fiscalización corría a cuenta de los titulares mineros, que cada año tenían la obligación de informar a la Dirección General de minería que Empresa de Auditoría Ambiental realizaría las funciones de fiscalización. Una vez seleccionada, la empresa tenía la obligación de pagarle.

Inversiones en Energía. El OSINERG tendría a su cargo la fiscalización de actividades hidrocarburíferas y eléctricas. Esta instancia estatal pasó a depender sucesivamente del MEM (era un órgano adscrito), a la Presidencia del Consejo de Ministros (1998), posteriormente al Ministerio de Economía. Sin embargo, la minería seguía en el régimen de las Empresas de Auditoría e Inspección¹⁸.

El primer paso a la autonomía de la fiscalización minera se da con la aprobación de la Ley N°27474, emitida el 6 de junio del año 2001. Esta ley fue creada por el Congreso de la República y su emisión estuvo motivada para tratar de solucionar los errores del primer sistema. En este régimen la responsabilidad de la fiscalización ambiental minera se le asignó exclusivamente a la DGM y a la Dirección General de Asuntos Ambientales del MEM. Ambas direcciones podrían asumir sus responsabilidades de fiscalización a través sus propios inspectores o mediante “fiscalizadores externos”. Estos fiscalizadores debían estar calificados por el MEM y contratados por los titulares de las concesiones mineras. La remuneración de los fiscalizadores externos no era pagada directamente por las

¹⁸ Durante este período se aprobó, en mayo de 1993, mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM, el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica. Las obligaciones que se tomaron en este reglamento fueron las siguientes:

- La presentación de un EIA para la realización de actividades en concesiones mineras (incluye exploración y explotación), de beneficio, de labor general y de transporte minero.
- La presentación de un PAMA a los titulares de actividad minera que a la fecha de promulgación del Reglamento se encuentren en operación.
- Que la empresa cuente con un auditor ambiental interno que sea responsable por el control ambiental de la empresa.
- Que las empresas cuenten con un Plan de Cierre a ser ejecutado al término de sus operaciones.
- La presentación de un Informe sobre la Generación de Emisiones y/o Vertimientos de Residuos de la Industria Minero-Metalúrgica, como parte de la Declaración Anual Consolidada que deben presentar los titulares de operaciones al MINEM, según formato establecido por el propio Reglamento. (Pulgar Vidal 2006: 115)

empresas, sino a través del MEM mediante la figura de “arancel de fiscalización minera¹⁹”.

Esta figura vendría a ser como una especie de modelo previo del actual sistema de Aporte por Regulación que financia las actividades del OEFA (y que, lamentablemente, en la actualidad está en riesgo por las demandas interpuestas por las empresas administradas). Pese a los avances, la fiscalización ambiental aún permanecía dentro del sector minero por lo que seguía existiendo una contraposición de intereses: fomentar el desarrollo del sector minero mediante la atracción de inversiones a megaproyectos extractivos; y, por otro lado, la necesidad de fiscalizar adecuadamente los posibles impactos al medio ambiente.

En ese contexto, el año 2006 el Grupo Diálogo de Minería y Desarrollo Sostenible (un grupo de 50 especialistas) elaboraron un documento llamado “Por una minería con responsabilidad social y ambiental” (Agosto 2006). En ese documento hicieron un diagnóstico y emitieron recomendaciones para mejorar la fiscalización ambiental. Los puntos más importantes eran la identificación de la relación entre el conflicto de intereses del MEM debido a funciones opuestas y el incremento de conflictos socioambientales. Además, se exhortaba a crear una Autoridad Ambiental independiente de la regulación del MEM.

El principal cambio en la historia de la fiscalización ambiental del país se dio con la creación del OSINERGMIN²⁰. Ya no se le llamaría más OSINERG y se le transferían las competencias de fiscalización ambiental minera. Existieron algunas similitudes con el régimen anterior como que la fiscalización podía darse

¹⁹ Artículo 5 de la Ley 27474

²⁰ Ley 28964

directamente con funcionarios del MEM o mediante Fiscalizadores externos. La más importante diferencia recaía en el financiamiento de la fiscalización: OSINERGMIN financiaba las inspecciones con el 70% de las multas a las empresas del sector²¹ (además del arancel minero).

La creación del OSINERGMIN fue el último intento del gobierno peruano de tratar de “reparar” el sistema de fiscalización ambiental existente. Sin embargo, esto no sería suficiente debido al boom de recursos naturales en el que se encontraba el país. Consideramos que el auge de las industrias extractivas sería un factor clave para la caída del régimen de institucionalidad ambiental vigente hasta la época de OSINERGMIN.

Perú, desde la Colonia ha apoyado su economía en la extracción de recursos naturales. La idea de que el Perú es un país minero, puede ser fuertemente rebatida por muchos autores desde las ciencias sociales; que razonablemente argumentarían que la mayoría de la población del país se dedica y se ha dedicado históricamente a actividades agropecuarias y terciarias. No se pretende discutir esta idea en la presente tesis. Sin embargo, sostenemos que para fines de economía política estatal, la actividad estratégica que más ingresos ha hecho percibir al país es la que se ocupa de la extracción de los recursos naturales no renovables para su exportación al mercado internacional (Paredes 2011, 2014; Thorp and Bertram 2013; Thorp 2012; Arellano 2011; Ponce and McClintock 2014).

²¹ Artículo 4 de la Ley n° 28964

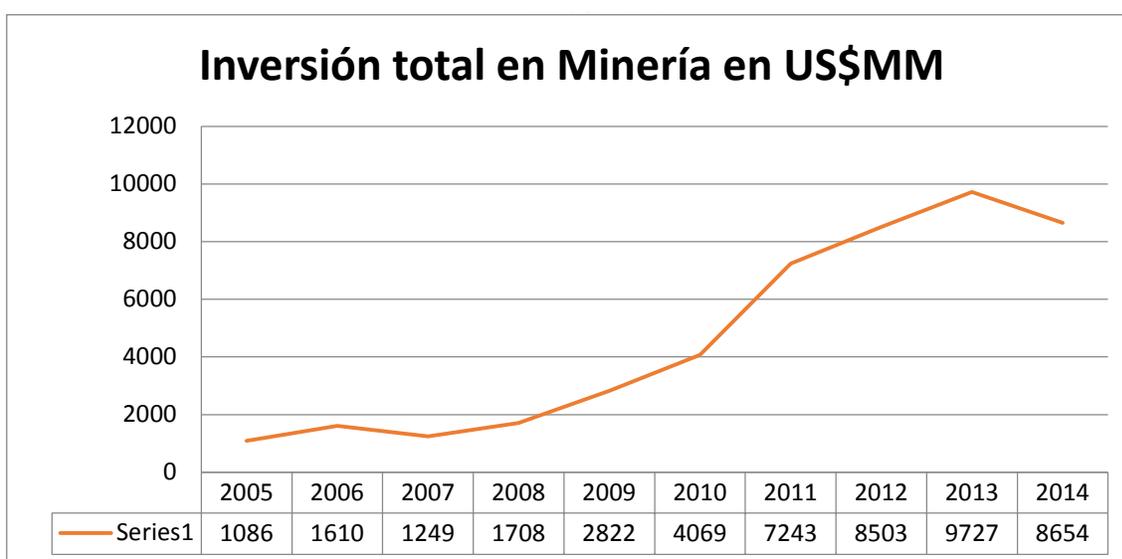
No es objetivo de la tesis desarrollar un recuento histórico exhaustivo sobre el rol de la industria extractiva en la economía peruana. Sin embargo, sí es de vital importancia resaltar su importancia en la economía peruana, y, sobre todo, en la construcción de fiscalización ambiental en el Perú. El crecimiento que experimentó el país en su PBI, con un promedio anual de 6% se explica principalmente por el aumento de las exportaciones (87%). Alrededor del 70% de estas exportaciones son minerales e hidrocarburos²². Además, los gobiernos locales se han beneficiado del crecimiento por exportaciones, recibiendo un total de 3,961 millones de dólares en Canon (Caballero 2012). En el siguiente gráfico, se observa la evolución de las exportaciones mineras en los últimos años (en millones de dólares)



Fuente: Anuario minero 2014. Elaboración propia

²² Datos correspondientes con información del INEI y BCRP 2014.

En el siguiente gráfico, se muestra la evolución de la inversión total en Minería, calculada en millones de dólares. La tendencia de crecimiento es notoria, al menos hasta los últimos dos años, en los cuáles la caída de los precios de los metales y la desaceleración de la economía china ha afectado seriamente al sector extractivo peruano. Las consecuencias de esa desaceleración están aún por verse. Sin embargo, para fines de la presente tesis, sirve observar la tendencia creciente en la inversión.



Fuente: Anuario minero 2014. Elaboración propia

La última tabla a presentarse es sobre la participación de los sectores Minería e Hidrocarburos en el PBI global con base en millones de soles de 1994. Esa tabla concentra los valores totales y porcentuales de ambos sectores extractivos en la economía peruana. Durante la primera década de los años 2000 y los tres primeros años de la segunda, se presentó un boom de recursos naturales que trajo diversas consecuencias económicas y sociales

Participación en % y Millones de Soles de los sectores Minería e Hidrocarburos en el PBI global

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009 P/	2010 P/	2011 P/
PBI global (millones S/. de 1994)	148 640	160 145	174 348	191 367	192 994	209 886	224 303
Part.% VAB Minero en PBI global	6.6	6.2	5.8	5.7	5.7	5.3	4.9
Var. % anual VAB Minería e Hidroc.	8.4	1.4	2.7	7.6	0.6	-0.1	-0.2
Exportación total minera							
(Millones de US\$)	17 368	23 830	28 094	31 018	26 962	35 565	46 268
Exportación total petróleo y gas natural							
(Millones de US\$)	1 526	1 818	2 306	2 681	1 921	3 088	4 704

Fuente: Serie histórica INEI. Elaboración propia

Participación del Sector Minería en el PBI

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009 P/	2010 P/	2011 P/
PBI global (millones S/. de 1994)	148 640	160 145	174 348	191 367	192 994	209 886	224 303
Part.% VAB Minero en PBI global	6.6	6.2	5.8	5.7	5.7	5.3	4.9
Var. % anual VAB Minería e Hidroc.	8.4	1.4	2.7	7.6	0.6	-0.1	-0.2
Exportación total minera							
(Millones de US\$)	17 368	23 830	28 094	31 018	26 962	35 565	46 268

Fuente: INEI. Adaptado

Si bien jugaron un rol importante en la economía peruana, las industrias extractivas se desarrollaron por muchos años a lo largo del territorio nacional sin mayor construcción estatal para mitigar los impactos ambientales. Para mediados del 2015, la Defensoría del Pueblo identificó 8616 pasivos ambientales distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional. Gran parte de ellos no tienen responsable identificado. Esta situación de no responsabilidad con los impactos ambientales no es nueva. El desarrollo de la industria extractiva en el país ha visto la expansión de las inversiones mineras e hidrocarburíferas apoyadas por un Estado débil,

incapaz o desinteresado en proteger a la protección local (Paredes 2013; Arellano 2011; Orihuela 2014).

Por ejemplo, en la nueva Ley de Minería promulgada en 1950, se creaban mecanismos para desmontar el sistema de impuestos que se venía aplicando en el sector (Thorp 2013). Por otro lado, se abrió la posibilidad a las compañías norteamericanas para que “descontaran el pago de sus impuestos peruanos de sus obligaciones impositivas en los Estados Unidos por medio de acuerdos de doble tributación” (Thorp 2013). Autores como Goodsell afirman que la ley estuvo fuertemente influenciada (el autor señala que prácticamente se redactó en conjunto) por la Cerro de Pasco y otros intereses mineros (Goodsell 1974: 153-4). Además, se añadieron una serie de disposiciones específicas para beneficiar directamente al capital extranjero. Tanto es así, que el texto de la ley se tradujo al inglés para que pudiera aparecer en el Peruvian Times; en el número de Minería y Petróleo de Junio de 1953 (Boggio 1971). Así, la mayoría de los yacimientos más grandes del país se encontraban bajo control extranjero. Proyectos gigantescos como las minas en control de la Cerro de Pasco Corporation, evidenciaban la debilidad estatal y el impulso de procesos como la concentración de tierras y la destrucción de las economías locales (Thorp 2013; 2014).

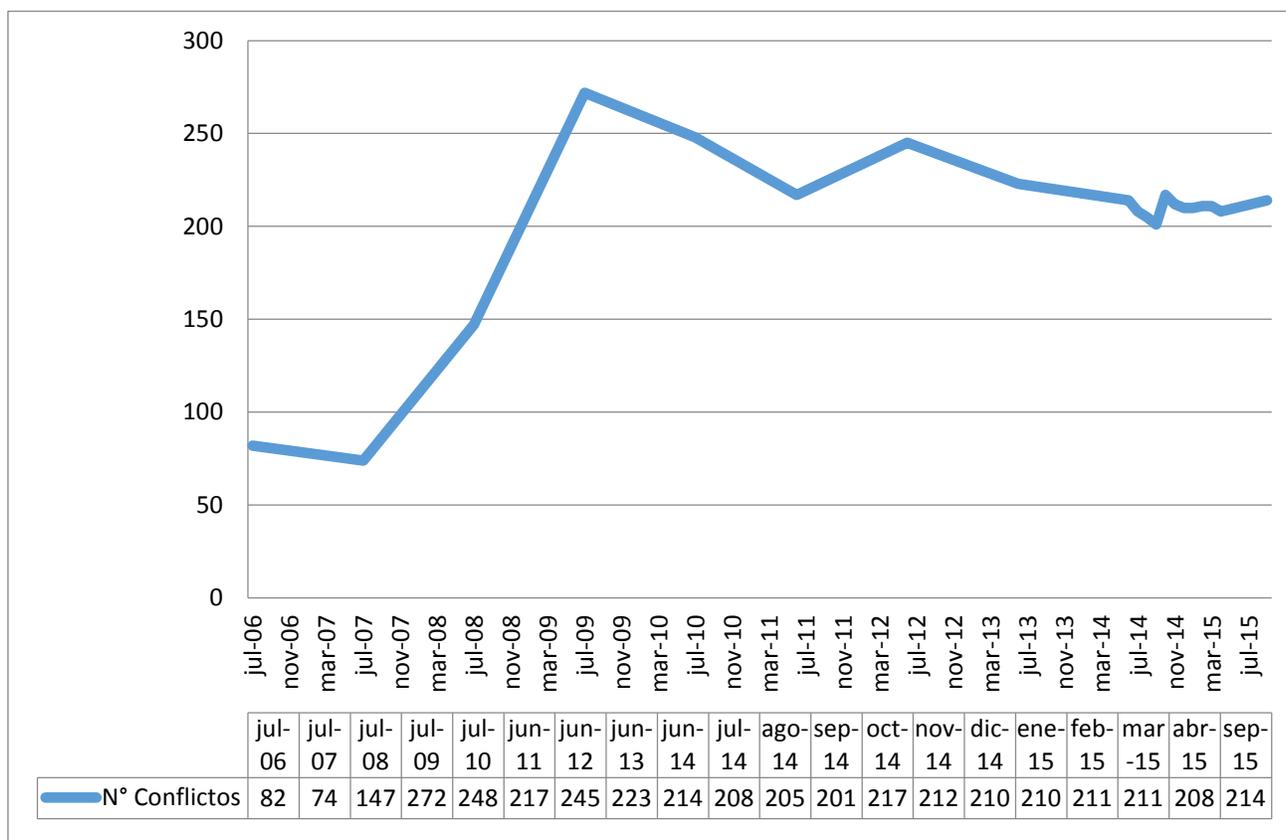
Así, dado este tipo de dinámica de promoción extractiva incentivada desde el Estado, con poca regulación estatal y externalidades negativas tanto en el plano social como ambiental (sin tomar en cuenta los cuestionamientos del modelo extractivo para lograr el desarrollo del país en su conjunto) podemos entender como el crecimiento de estas industrias en el país tuvo como contraparte una

explosión de conflictos socioambientales (Paredes 2014; Paredes y De la Puente 2015; Orihuela 2014).

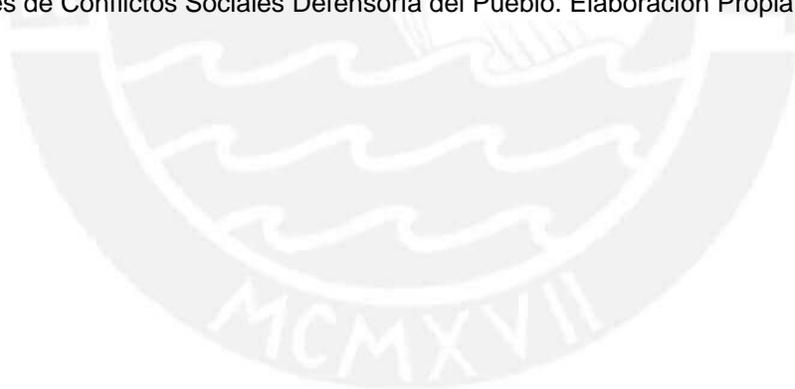
El aumento de la conflictividad social ha sido registrado por la Defensoría del Pueblo gracias a los Reportes Mensuales de conflictos extractivos que vienen produciéndose desde el 2005. Si bien hay distintos tipos de conflictos, los conflictos relacionados a las industrias extractivas están estrechamente relacionados al componente medioambiental de dichas actividades económicas²³. En los siguientes cuadros, se muestra la evolución de los conflictos socioambientales en el país. En el primero, se muestra la tendencia de los conflictos sociales en el país del 2006 al 2015. En el segundo gráfico, se muestra únicamente la evolución de la conflictividad socioambiental.

²³ Los conflictos relacionados a las industrias extractivas en el país no se deben únicamente a la variable ambiental. Las expectativas monetarias que causa la inversión, el desarrollo de los megaproyectos extractivos, las transferencias del CANON y los acuerdos a los que se llega con la empresa son fuentes de conflicto (Ponce and Sanborn 2014; Arellano 2011; Orihuela, Paredes y Huaroto 2014).

Evolución de los conflictos sociales en Perú 2006-2015

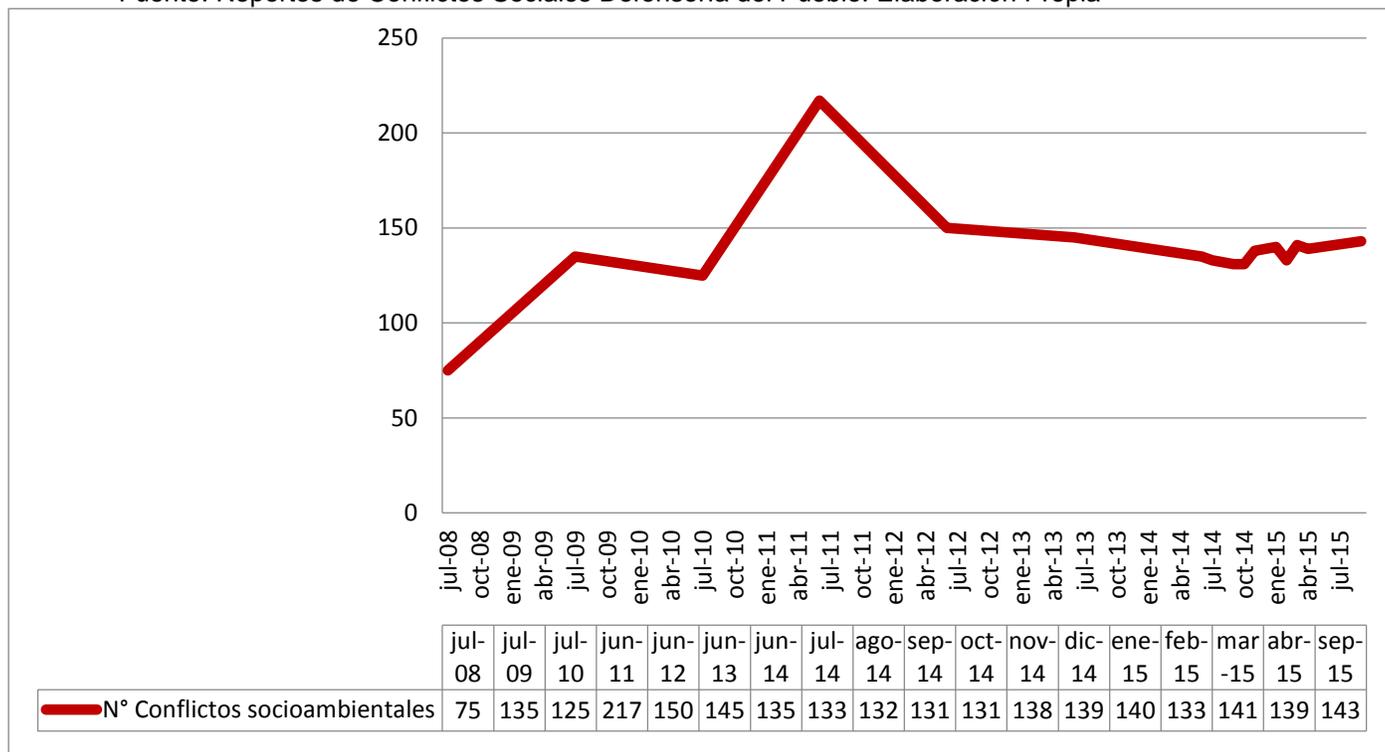


Fuente: Reportes de Conflictos Sociales Defensoría del Pueblo. Elaboración Propia



Evolución de Conflictos Socioambientales en Perú 2008-2015

Fuente: Reportes de Conflictos Sociales Defensoría del Pueblo. Elaboración Propia



La existencia de estos conflictos, así como los retos para la construcción de una gobernanza ambiental que incluya las nociones de sostenibilidad y justicia (Valencia 2014), traen a la discusión la importancia de la construcción de una institucionalidad ambiental fuerte para lograr una fiscalización ambiental adecuada. Sin embargo, dado el alto grado de dependencia del Estado respecto a los ingresos generados por el sector extractivo (especialmente provenientes de la minería), la mayor cantidad de institucionalidad estatal generada se enfocó en promover las inversiones en el sector (Lanegra 2014).

2.4) Consideraciones Finales

Tras haber presentado la historia de la institucionalidad ambiental peruana y el ingreso a una crisis con el aumento de la conflictividad socioambiental consideramos necesario hacer un recuento de los principales factores que llevaron a su fracaso. Consideramos tres: en primer lugar, estaba la falta de prioridad del tema ambiental en la arena política del país para favorecer el sistema productivo del país, basado en las industrias extractivas. En segundo lugar, la inadecuada y escasa dotación de recursos económicos y recursos humanos. En tercer y último lugar, se reconoce falta de claridad en el tema del diseño institucional en sí, su debilidad constitutiva y los problemas de aplicación por debilidad estatal.

Pulgar Vidal hace su propia sistematización y diagnóstico del periodo de gestión ambiental entre 1990 y el año 2005 (aunque considerando explícitamente como punto de partida la creación del ONERN el año 1962). Consideraba que el sistema de gestión ambiental nunca funcionó como tal y que se observaba una recurrente falta de planificación (no solo del tema ambiental). Esto ocasionaba que las competencias de las diversas autoridades ambientales existentes (ministerios y sectores productivos) fueran poco precisas. Asimismo, la injerencia de intereses políticos en temas claramente técnicos (por ejemplo, en la designación de los Límites Máximos Permisibles o en cómo debía estar estructurado un Estudio de Impacto Ambiental) evidencia la falta de priorización del tema como autónomo y de vital importancia para el desarrollo del país (Pulgar Vidal 2006: 175).

Por otro lado, debido a las pocas capacidades del aparato estatal, el Gobierno Central prefiere concentrar funciones y eso hace que el proceso de descentralización sea incompleto: hay un temor a la gestión local. Esto solamente ocasiona que los gobiernos locales no puedan hacerse cargo de las competencias ambientales que están a su cargo: “los gobiernos regionales y a su vez los gobiernos locales han tenido dificultades para ejecutar gastos, desarrollar proyectos y en algunos casos para acceder a ellos a través de proyectos viables y aprobados bajo el esquema del SNIP” (Pulgar Vidal 2008: 93). Además, Pulgar Vidal encuentra como manifestación de la ausencia y debilidad estatal en las regiones la falta de asistencia técnica adecuada. A modo de resumen, se incluye al final del capítulo una cronología de la institucionalidad ambiental peruana.

Este era el panorama hacia la segunda mitad de la primera década de los años 2000. En resumen, la institucionalidad ambiental precedente al OEFA tuvo un nacimiento débil, carecía de respaldo político y su diseño institucional no funcionaba (Pulgar Vidal 2006, 2008) Los incentivos perversos de la sectorialización ministerial de la regulación y fiscalización ambiental, llevó al fracaso del sector ambiental en el país. El carácter mayoritariamente extractivo de la economía generó grandes resistencias en los sectores empresariales y del Estado encargados de la promoción de estas actividades. Esta resistencia afectó la que, en mi opinión, es la rama de la gestión ambiental más importante para evitar el deterioro ambiental y reducir la conflictividad social: la fiscalización ambiental de las industrias extractivas en el Perú. Este era el contexto institucional y social que marcaría los inicios del OEFA. En el siguiente capítulo se explicitará la historia del OEFA y sus principales características.

Tabla resumen de la Cronología Histórica de la Institucionalidad Ambiental

Peruana

Año	Ambiente	Agua	Otros
1902		Código de Aguas	
1950		se crea la Dirección General de Salud Ambiental-DIGESA. En 1986 tomaría el nombre de Dirección General del Medio Ambiente del MINSA	
1962	Organismo Nacional Evaluación Recursos Naturales, ONERN (dependiente del INP)		
1969		Ley General de Aguas por DL 17 752. Fuerte Sesgo Agrario	
1981		DL 106 cambio en la Dirección General de Aguas	
1984	Comisión Redacta Proyecto Ley CONARM		
1990	Se crea el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales-CONARM. LD N°613	Se consolida la DIGESA por DL N° 584, incorporando a todas las instituciones ligadas a los aspectos ambientales del MINSA; especialmente por agua y saneamiento	
1991		DL653 Ley Pro Inversión en el Sector Agro. Aparece la figura de las Autoridades Autónomas de Cuencas Hidrográficas-AACH	Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada DL N°757
1992		Se crea la a Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento-SUNASS por Decreto Ley N° 25965	
1994	Se crea el Consejo Nacional del Medio Ambiente- CONAM por Ley N° 26410		
1996	Aparecen los Límites Máximos Permitibles por RM N° 011-96-EM-VMM, a cargo del sector Minero		
1997	Se crea el Marco Estructural de Gestión Ambiental-MEGA por Decreto del Consejo Directivo del CONAM N° 001-97 y se sientan las bases de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental		

1998	Se aprueba el Reglamento para los Estándares de calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles por Decreto Supremo N° 044-98		
2001	Se emite la Ley N° 27446 Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental- SEIA, cuyo reglamento aparecería únicamente 7 años después		
2002		Se consolida el CENSOPAS como Centro de Salud Ocupacional parte del MINSA	
2004	Se crea el Sistema Nacional de Gestión Ambiental- SNGA por Ley N° 28245		
2005	Se emite la Ley General del Ambiente -LGA Ley N° 28611, que deroga y reemplaza al Código de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
2006		Por DS 078-2006 AG la facultad de otorgar Derechos de agua pasa a la Intendencia de Recursos Hídricos del INRENA, las autorizaciones a las Direcciones Regionales de Agricultura-DRA y los permisos a los Administradores Técnicos de Distrito de Riego-ATDR	
2007	Se crea OSINERGMIN, dependencia del Ministerio de Energía y Minas, que asumiría el rol principal en la fiscalización minera.		

Elaboración propia.

Capítulo 3

“La construcción de un nuevo Estado fiscalizador: el OEFA y las rupturas frente a la vieja institucionalidad ambiental”

El objetivo de este capítulo es comprender por qué el OEFA representó un cambio de radical en la gestión de la fiscalización ambiental peruana. Consideramos que la creación del OEFA representó un tránsito entre un sistema nacional de gestión ambiental acéfalo e ineficiente (que entró en su peor crisis cuando el boom de recursos naturales disparó la conflictividad socioambiental del país), hacia un sistema totalmente diferente de fiscalización y evaluación ambiental en el país, que todavía está en curso de institucionalización e implementación.

Para Thelen, el cambio de las instituciones, pese a la existencia de critical junctures y ventanas de oportunidad que se combinan con los legados históricos, nunca se da abruptamente, sino de forma gradual (Thelen 2003). Thelen utilizó esta teoría para explicar el proceso de neoliberalización de los sistemas de bienestar en las democracias occidentales (Thelen and Streeck 2005), pero su idea de cambio institucional gradual y cotidiano en manos de agentes institucionales también sirve para entender el tránsito hacia una nueva fiscalización ambiental.

En este capítulo se hará énfasis en dos aspectos clave de la construcción de la autonomía estatal en materia de fiscalización ambiental. Primero, se revisará el proceso de gestación del OEFA a partir de la coyuntura crítica y la entrada en

discusión del proyecto de Ley que crearía el MINAM. Segundo, se explicará el nuevo sistema de fiscalización ambiental y las rupturas el OEFA en relación al viejo sistema institucional ambiental del país. A modo de cierre se presentarán consideraciones finales.

3.1) Camino al OEFA: la coyuntura crítica y el proyecto de Ley del Ministerio del Medio Ambiente

Con la puesta en marcha del TLC con Estados Unidos, el desarrollo histórico de la institucionalidad ambiental peruana sufrió un quiebre. El proceso de creación del Ministerio del Ambiente y de sus órganos adscritos comenzó cuando el 20 de diciembre del 2007 el entonces Presidente de la República, Alan García, anunció la creación de un Ministerio que se encargaría del sector ambiente (Lanegra 2008). Este anuncio se daba en un marco muy particular: a inicios del mismo mes, el Congreso de la República le otorgó al Ejecutivo facultades legislativas para la implementación del “Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de Norteamérica²⁴”, que había sido recientemente ratificado²⁵. El especialista Iván Lanegra señala que este sorpresivo anuncio y el cambio de giro que le daría a la institucionalidad ambiental peruana provenían de factores externos más que por la necesidad interna de mejorar la gobernanza ambiental (2008:191). Para Lanegra, habían específicamente dos factores que impulsaron la creación del Ministerio del Medio ambiente: el capítulo 18 del TLC con los Estados Unidos y un préstamo

²⁴ “Las negociaciones para el TLC se iniciaron en mayo de 2004 como respuesta al vencimiento del ATPDEA, vigente hasta diciembre de 2006. Este TLC fue suscrito por ambas partes en Washington D.C., EE.UU. el 08 de diciembre de 2005, ratificado por el Perú el 29 de junio de 2006, y ratificado por EE.UU. de manera definitiva el 04 de diciembre de 2007.” (Barandiarán Gómez:2008:17)

²⁵ “El Congreso aprobó en diciembre de 2007 la Ley N° 29157, vigente desde el 01 de enero de 2008, mediante la cual se delega en el Ejecutivo por un plazo de 180 días calendario, la facultad de legislar sobre materias específicas” (Barandiarán Gómez:2008:13).

condicionado del BID para la implementación de la segunda etapa del Proyecto de explotación del gas de Camisea. Sin embargo, esto es mucho más complejo que simplemente afirmar que el nuevo sistema ambiental se creó por la firma de un tratado de comercio.

Si bien el TLC claramente abre una ventana de oportunidad, como se ha visto en el capítulo anterior, esta apertura no tenía por qué significar un cambio institucional per se. En otras palabras, la coyuntura crítica y el posible cambio en el modelo institucional de gestión ambiental en el país (al adoptar un modelo ministerial) no garantizaban que la nueva institución no sería de tipo “decoupled” (Hironaka 2007). Es más, los legados históricos de debilidad institucional en Perú, reforzarían la idea de Hironaka de que las políticas que más fácil y rápidamente se difundían (como los “blue print ambientales”) eran las más plausibles de tener un carácter de decoupling.

El capítulo 18 del TLC con Estados Unidos estaba concretamente referido a la temática ambiental. Ese capítulo contenía reglas específicas respecto a legislación ambiental, diversidad biológica y un anexo en el que se detallaba una lista de compromisos para el comercio forestal. Diversos artículos del citado capítulo eran sumamente explícitos sobre la necesidad de tener una autoridad ambiental fuerte, mantener los niveles de protección ambiental, no reducir los estándares de cumplimiento ambiental, fomentar la conservación de flora, fauna, entre otros. No obstante, en ninguna parte del capítulo 18 del TLC con Estados Unidos, ni en los informes que había presentado el Banco Mundial años antes para instar al

gobierno peruano a mejorar su institucionalidad ambiental, existía una demanda o sugerencia directa de crear un modelo ministerial.

En realidad, el tratado estaba básicamente orientado a reforzar la legislación ambiental que involucraría sectores que las partes comerciarían entre ellas²⁶. Salvo los detalles del sector forestal y el compromiso de los tratados internacionales ambientales “no se prevían instrumentos vinculantes para la mejora en la gestión ambiental en el Perú” (Barandiarán Gómez 2008: 23). La presión del gobierno de los Estados Unidos estaba focalizada en asegurarse el gobierno peruano tendría buena normativa en las áreas claves del tratado, no en impulsar un modelo ministerial ni en las falencias estructurales del sistema ambiental peruano.

Entonces, ¿por qué si el TLC no instaba directamente a la creación del Ministerio el Ejecutivo terminaría tomando esta decisión? Los analistas creen que la respuesta se encuentra en la presión financiera que el Banco Interamericano de Desarrollo ejerció sobre el gobierno peruano. El BID condicionó el financiamiento por 800 millones de dólares para la implementación de la segunda etapa del proyecto Camisea a la mejora del sistema ambiental (Cooperación 2008; Lanegra 2008). Tras el anuncio de García, proyecto de Ley de creación del MINAM fue presentado ante el Consejo de Ministros el 9 de enero de 2008. Dado lo complejo de la tarea, el poder Ejecutivo designó un grupo de Trabajo Multisectorial que

²⁶ El artículo 18.2 se señalaba la importancia de los acuerdos ambientales internacionales y multilaterales. Parte del compromiso de las partes firmantes del TLC era “adoptar, mantener o legislar para cumplir con sus obligaciones bajo los acuerdos ambientales multilaterales listados en el anexo 18.2. Así, se ve la tremenda importancia que se le daba a tratados y acuerdos internacionales; es decir, a factores exógenos. Por otro lado, respecto al tema forestal ambas partes se comprometían a luchar contra la deforestación y la tala ilegal, así como contra el comercio de especies (Anexo 18.3.4 TLC Perú-USA). Además, hay diversos apartados que trataban el tema de los recursos humanos, financiamiento técnico de los Estados Unidos hacia Perú, etc.

tendría como encargo revisar el proyecto de ley Inicial²⁷. De esta manera, se abriría finalmente una ventana de oportunidad para un cambio en la institucionalidad ambiental peruana.

A la comisión encargada del trabajo se le denominó comisión Brack pues estaba presidida por él y compuesta por otros doce especialistas en materia de medio ambiente. La Comisión Brack estuvo conformada por: Antonio José Brack Egg, Carlos Aranda Arce, Manuel Ernesto Bernales Alvarado, Richard Bustamante Morote, Luis Campos Baca, Fabiola Capurro Villarán, Mariano Castro Sánchez Moreno, Jaime Delgado Zegarra, Elsa Galarza Contreras, Luis Gomero Osorio, Ruth Aubert Cárdenas y Patricia Fernández-Dávila. Este grupo de especialistas provenía de una comunidad que conocía el manejo de la institucionalidad ambiental peruana y que había sido sumamente crítica con el modelo (Aldana Durán 2013). Además, los allegados a este grupo estaban sumamente ligados a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, la SPDA, que con Manuel Pulgar a la cabeza, se habían manifestado en múltiples ocasiones en contra del sistema sectorial por considerarlo no solamente inadecuado, sino peligroso para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales en Perú (Pulgar Vidal 2005).

La convocatoria por parte del Ejecutivo a la creación de la Comisión Multisectorial de trabajo significó una oportunidad para la comunidad ambientalista peruana, liderada por el personal allegado al SPDA (Brack, Giesecke, Pulgar Vidal). El hecho de que Brack liderara la comisión y que públicamente los allegados al

²⁷ Resolución Ministerial N° 025-2008-PCM. Publicado el 30 de Enero de 2008

SPDA y especialistas ligados al tema ambiental apoyaran la comisión²⁸ da pistas del interés que tenía la comunidad ambientalista del Perú de aprovechar la coyuntura crítica que tenían al frente. Básicamente, el llamado del Ejecutivo era una oportunidad para terminar de una vez con todas con el tan criticado modelo sectorial y transitar a un modelo integral liderado por un Ministerio del Medio Ambiente con autonomía y poderes reales. Por supuesto, plantear un modelo de tales características traería una serie de inconvenientes.

Lamentablemente, las cosas no saldrían como estaba esperado. Para empezar, el Ejecutivo le dio únicamente 20 días a la Comisión de Trabajo para que hiciera un diagnóstico de la situación ambiental del país y de la gestión que había tenido lugar hasta la fecha. Según la entrevista que le hizo el Comercio a Pulgar Vidal el 29 de enero de 2008, ese tiempo era muy escaso para la magnitud de la tarea encargada a la comisión. En parte, las razones de esa prisa, según Pulgar Vidal, venían de la urgencia que tenía el Ejecutivo de tener todo saldado para cuándo se iniciaran las cumbres en el país. Las cumbres a las que se refería Pulgar Vidal eran la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe-Unión Europea, a realizarse el 16 de mayo de 2008, así como de la XVI Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), que se llevó a cabo en noviembre de 2008.

Además del poco tiempo que se le dio a la Comisión, otro inconveniente fueron los rumores que empezaron a circular acerca que la nueva autoridad ambiental no tendría competencia en la fiscalización de minería e hidrocarburos. El actual

²⁸ Nota original:

http://www.oilwatchesudamerica.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1695:peru-reporte-informativo-de-hidrocarburos-080125&catid=62:peru&Itemid=43

ministro de Medio Ambiente, Manuel Pulgar Vidal señaló, en la entrevista ya citada, que sería “un despropósito total” que el nuevo Ministerio no viera temas de minería (como era evidente que quería el Ejecutivo y el sector minero). Para el ministro Juan Valdivia era absolutamente inadecuado que el Ministerio del Medio Ambiente se encargara de las licencias ambientales, de los Estudios de Impacto Ambiental y de la fiscalización en minería e hidrocarburos.

Sin embargo, la comisión Brack logró producir tres documentos: un diagnóstico ambiental del Perú, Lineamientos para una política nacional ambiental y una Propuesta de Ley de Ministerio del Ambiente. Entre los lineamientos estaba la idea de crear un “Organismo de Supervisión y Fiscalización Ambiental” como organismo técnico Especializado²⁹. Este organismo debería contar, entre otras funciones, con la potestad de dirigir un Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental, el régimen de Incentivos Previstos y fiscalizar otras actividades que le correspondiesen por ley. Además, tendría que fiscalizar los Estudios Ambientales Estratégicos y los Estudios de Impacto Ambiental de proyectos de inversión minera y energética, entre otros. Por supuesto, este último punto provocó un intenso debate y disconformidad en el Ejecutivo. Finalmente, esta propuesta no terminaría aceptándose. Primó la oposición de Juan Valdivia (ex ministro de Energía y Minas) y del Ejecutivo que consideraban que OSINERGMIN debía seguir encargándose de la fiscalización y regulación ambiental en minería. Es así, que tras intensos debates, en medio de muchas críticas y con “la derrota” del sector ambientalista se creó, con el DL 1013 el Ministerio del Ambiente y el OEFA. Lamentablemente, las competencias y funciones del OEFA no eran claras en la

²⁹ Comisión Técnica Multisectorial establecida por Resolución Ministerial N° 025-2008-PCM. Lineamientos para una Política Nacional Ambiental. p. 38.

ley inicial de creación. Sin embargo, con el surgimiento del OEFA se darían una serie de rupturas que transformarían (hasta la fecha) la institucionalidad ambiental del país.

3.2) La creación del OEFA y las rupturas de un nuevo tipo de fiscalización ambiental

La creación del OEFA³⁰ significó un cambio radical en el modo en el que el Estado abordaba la fiscalización ambiental peruana. Históricamente, el rol de fiscalización se había caracterizado por estar terciarizado a empresas de Auditoría o subordinado a los intereses de promoción de las industrias extractivas por parte del Ministerio de Energía y Minas y del Ministerio de Economía y Finanzas. Ahora, cabe hacerse la pregunta de por qué el OEFA significó un cambio real y no se mantuvo la tradición de política “decoupled” típica de la institucionalidad ambiental en el Perú. En este apartado, se explorará como el hecho de que el OEFA asumiera *realmente* sus funciones y se propusiera que el Estado recuperara la legitimidad en el área de fiscalización ambiental abriría un nuevo conflicto política y una verdadera batalla para la fiscalización ambiental en el país.

El indicador más claro de cuando una instancia del gobierno empieza realmente a realizar sus funciones es la oposición o las críticas que empieza a generar en sectores opuestos a su labor. En palabras del ex Director del OEFA: “era la

³⁰ El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es el organismo público técnico especializado encargado de la fiscalización ambiental en Perú. Además, cuando fue creado se le asignó la función de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA). El OEFA fue creado mediante Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. En febrero de 2009, por RS N° 003 2009 del MINAM, se designa como miembro del Consejo Directivo a Walter García Arata y como secretario general a Ruperto Taboada Delgado. Además, El OEFA es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización ambiental, que (con el tiempo) acabaría con el enfoque sectorial de la gestión ambiental del país. El SINEFA se creó mediante la Ley N° 29235 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011. El Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental se compone de los siguientes organismos: el Ministerio del Ambiente (MINAM), el OEFA y las entidades de fiscalización ambiental (EFA). El SINEFA forma parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), cuyo rector es el Ministerio del Ambiente.

primera vez en Perú que un gremio tan fuerte como el minero se quejaba de la excesiva fiscalización y regulación en materia ambiental [...] lo que ocurría es que antes no había fiscalización”³¹. Durante la época en que la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas, las empresas de Auditoría Ambiental, o el OSINERGMIN se encargaron de la fiscalización ambiental ni el MEF, el MINEM o las empresas generaron mayor revuelo público. Apenas el OEFA asumió el mando de la fiscalización en minería o hidrocarburos empezó una real lucha política. Como un ejemplo, la siguiente tabla.

Ránking de empresas con mayor número de infracciones a Oct. 2014

Ranking	Empresa	Número de Infracciones
1	Volcan Compañía Minera S.A.A	34
2	Pluspetrol Norte S.A.	15
3	Compañía Minera ARES S.A.C	14
4	Empresa Minera Los Quenuales S.A	11
5	Doe Run. S.R.L	11
6	Petróleos del Perú. Petroperú	11
7	Compañía Minera Santa Luisa	11
8	Compañía Minera Raura	10
9	Perubar S.A	9
10	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A	9

Fuente: Danae Rivadeneyra. Utero.pe

³¹ Entrevista a Hugo Gómez Apac, ex director general del OEFA.

Esa tabla muestra, a fines del 2014, las empresas con mayor número de infracciones e incumplimiento de pago de las sanciones impuestas por el OEFA³². Mientras el OEFA no realizó multas (durante el 2008, 2009 e inicios del año 2010) la institución no tuvo mayor problema. Sin embargo, apenas comenzó a hacer efectiva la labor de fiscalización luego de la transferencia de funciones desde el OSINERGMIN comenzaron sus mayores problemas políticos.

En sus inicios, el OEFA era realmente una organización pequeña y con poco presupuesto. Tras la aprobación del Decreto 1013 que creó el MINAM y el OEFA, su presupuesto y personal fue realmente limitada. El primer Consejo Directivo, liderado por Walter García Arata, Manuel Pulgar Vidal y Ruperto Taboada Delgado, tuvo que hacerse cargo de darle vida a la institución. Ellos, junto a seis profesionales conforman el primer equipo de trabajo del OEFA y desarrollaron las bases organizacionales de la institución en la sede de la ex CONAM en Guardia Civil, San Borja. Se puede afirmar que tuvieron en sus manos una tarea complicada y llena de obstáculos no solamente de capacidad institucional y técnica, sino también de oposición política. El grupo inicial, si bien contó con el apoyo de los ministros Brack y Giesecke, tuvo que enfrentarse inclusive a rumores de desactivación de la institución y las críticas del sector minero y energético. El mayor problema que enfrentaba el OEFA provenía de los ministros que ostentaron las carteras de Economía y Energía y Minas, además de los presidentes de la PCM. Todos ellos se oponían férreamente a hacer una transferencia de funciones del OSINERGMIN al OEFA.

³² En junio de 2014; este grupo de mineras decidieron demandar a OEFA ante INDECOPI y el Poder Judicial para no pagar el aporte por Regulación. También demandó la Sociedad Nacional de minería e hidrocarburos.

No obstante la oposición inicial, el crecimiento del OEFA fue acelerado. Inicialmente contaba con un presupuesto eximio y con un par de oficinas en un edificio de San Isidro. A la fecha, tiene sedes en todo el país y cuenta con cinco oficinas principales en Lima. Parte del mayor crecimiento se puede observar en el incremento de las partidas presupuestales y en el incremento de trabajadores de la institución. En materia de estructura organizacional, OEFA cuenta con más de 28 Oficinas a nivel nacional, entre Oficinas Desconcentrada y Oficinas de Enlace. La más reciente de ellas es la Oficina de Enlace creada en Espinar.

En cuestión de recursos monetarios, Las partidas presupuestales del OEFA se han ido incrementando con los años. El hecho de que el presupuesto de la organización se incremente de tal modo responde a una necesidad directamente correlacionada con el crecimiento de la agencia estatal. Así mismo. El incremento de trabajadores CAS es otro indicador del crecimiento del OEFA.

El crecimiento del OEFA aún debe ser sometido a estudio académico. El rol del OEFA es clave en un contexto de boom de recursos extractivos y de alta dependencia del Estado a los ingresos provenientes de estas industrias (Paredes 2014; Paredes y de la Puente 2014; Hall and Taylor 1996; Kurtz 2013). Por otro lado, el tránsito entre la de una estructura institucional puramente normativa (como diría Paredes “Estado de Papel”); a un rol efectivamente fiscalizador es notorio. La protesta y la oposición de otros sectores del Estado (economía y energía y minas), así como de los administrados así lo demuestran.

Evolución anual del Presupuesto OEFA

Año	Partida Presupuestal Inicial (PIA) (millones soles)
2009	5000 000
2010	14 861 000
2011	27 085 989
2012	52 750 540
2013	55 951 444
2014	61 010 160
2015	247 500 00 (75 millones de dólares)

Elaboración Propia. Fuente: Evaluaciones de POIs del 2009-2014 y datos OEFA brindados por Hugo Gómez Apac.

Evolución anual del personal CAS en OEFA

Año	Personal CAS
2009	49
2010	142
2011	146
2012	-
2013	392
2014	-
2015	500

Elaboración propia. Fuente POIs OEFA, Portal Institucional

Hasta este punto hemos trazado el panorama de una nueva institución que surgió por el aprovechamiento de una coyuntura crítica por parte de un grupo de funcionarios. Sin embargo, aún no hemos explicado en detalle por qué la creación del OEFA significó una ruptura institucional con el pasado y no otra política ambiental del tipo decoupled. La clave está en las funciones que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental empezó a asumir de manera efectiva.

Planteo que existieron una serie de rupturas institucionales con el pasado que implicarían una verdadera pelea administrativa, política y económica del OEFA no solamente con los ya mencionados Ministerios de Economía y de Energía y Minas, sino también con instancias subnacionales de gobierno (gobiernos regionales y municipales) y con los administrados de minería, hidrocarburos y otras empresas

fiscalizadas. Considero que la creación del OEFA marca cuatro rupturas importantes en comparación con la anterior institucionalidad ambiental orientada a la fiscalización ambiental. En primer lugar, el OEFA tenía que terminar con el legado sectorial de fiscalización. Segundo, el OEFA debía romper con la fiscalización terciarizada o fiscalización de gabinete que, en realidad, era una fiscalización prácticamente inexistente. En tercer lugar, el OEFA tenía que superar una serie de obstáculos dado su función de supervisión de todas las instancias subnacionales con facultades de fiscalización ambiental. En cuarto y último lugar, está el legado de la conflictividad socioambiental y la carencia de legitimidad ante la población.

La primera ruptura estaba directamente relacionada al cambio de sistema institucional. Los pocos miembros del OEFA tuvieron que hacerse cargo de acabar con una tradición cuya dinámica consistía en que cada ministerio tenía bajo su mando la “fiscalización” de las actividades de su sector productivo. Los primeros problemas surgieron con OSINERGMIN. La prensa, el sector empresarial y el Ejecutivo opinaban que no tenía ningún sentido otorgar al OEFA facultades de fiscalización en minería si ya existía una organización que las cumplía efectivamente. El legado de más de 8000 pasivos ambientales (Defensoría del Pueblo 2015) prueba que esa fiscalización ambiental no era efectiva.

La labor de fiscalización ambiental directa se desarrolla de acuerdo a un plan anual (PLANEFA) o ante denuncias de ciudadanos. Tras recibir la transferencia de funciones de OSINERGMIN el 2010, y empezar a asumir fiscalización minera y de hidrocarburos, el OEFA entra al ruedo. Es en este punto que el rol del OEFA como

fiscalizador se vuelve mucho más tangible; pero también es un punto en que los administrados empiezan a percibir al organismo como contrario a sus intereses y la institución se llena de enemigos políticos.

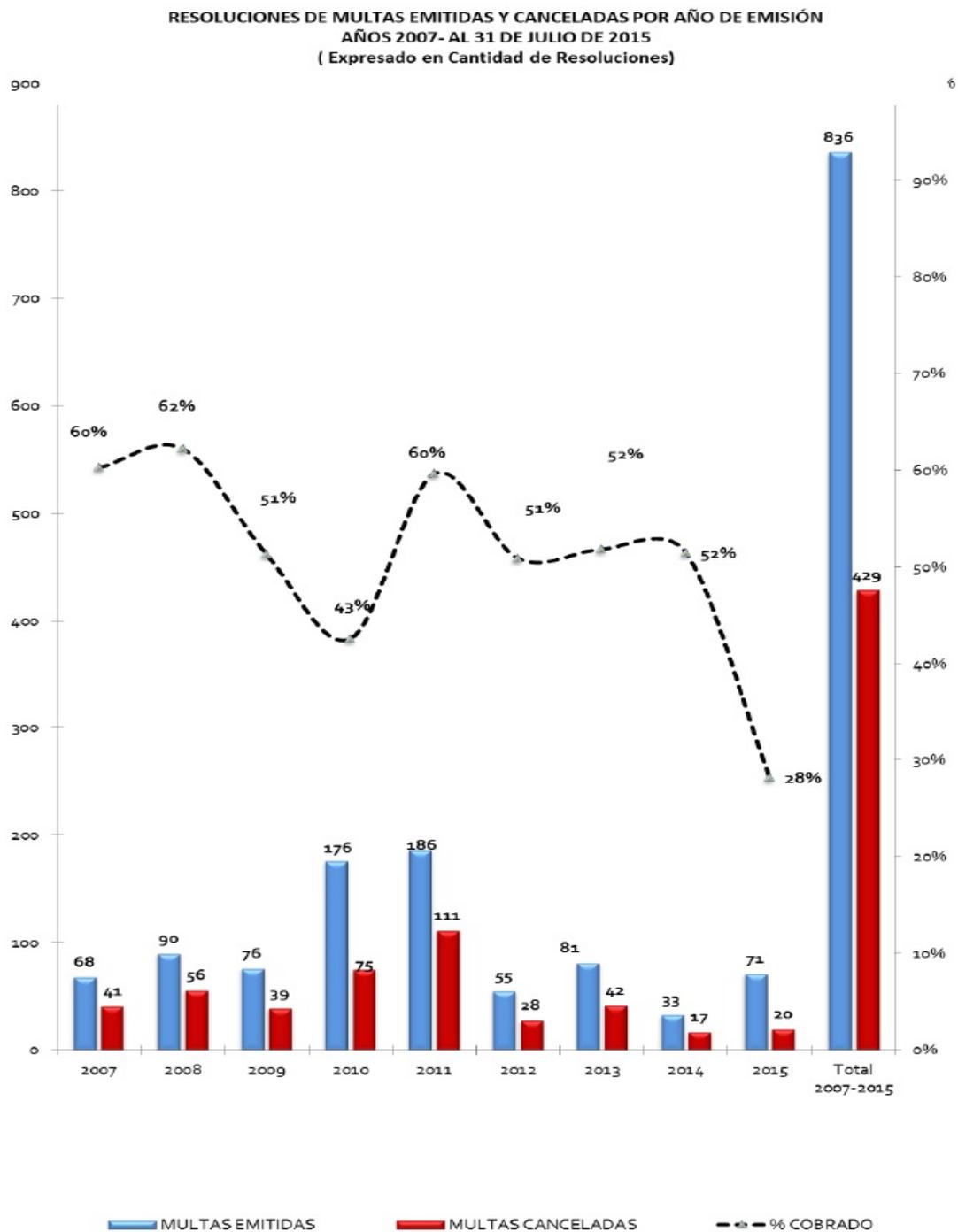
La fiscalización se realizaba a las empresas que desarrollen actividades con capacidad potencial de causar impactos negativos en el medio ambiente. El número de inspecciones, actividades de fiscalización y sanciones se disparó tras el traspaso de funciones del OSINERGMIN al OEFA en el 2010. Los siguientes gráficos muestran el radical cambio en el régimen de fiscalización luego que el OEFA asumiera esta responsabilidad. Por supuesto, la discusión política sobre el tema aún no ha terminado y el OEFA sigue asediado.

Sanciones emitidas por el OEFA

Año	Sanciones emitidas por el OEFA
2010	-
2011	150
2012	645
2013	1486
2014	2185
2015	841

Fuente: PLANEFAS OEFA y Conferencias OEFA. Elaboración propia

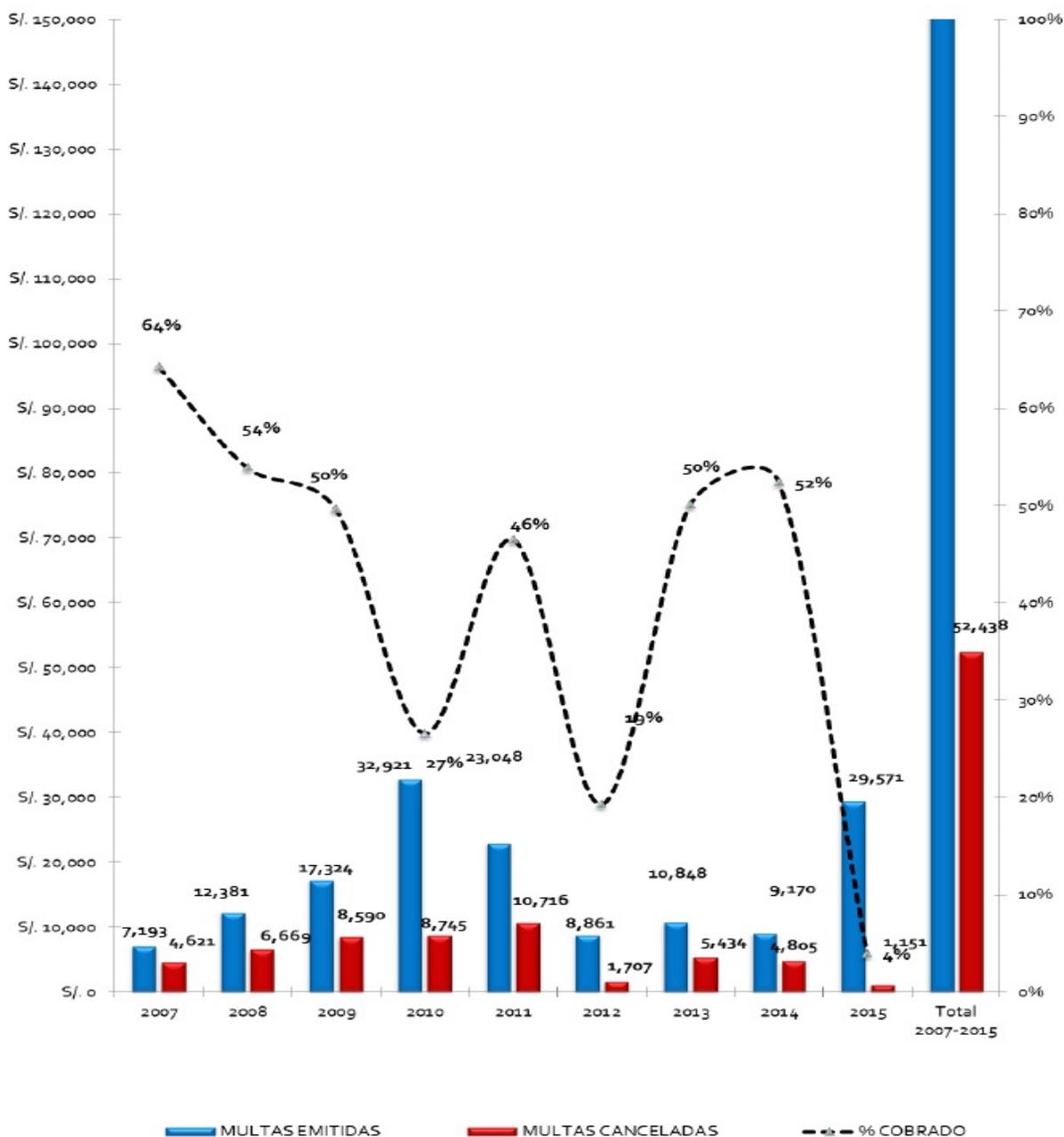
Resoluciones de multas emitidas por año de Emisión (cantidad de resoluciones) 2007-2015



Fuente: Orihuela, Paredes, Mendieta: 2015.

Resoluciones de multas emitidas por año de Emisión (miles de nuevos soles) 2007-2015

RESOLUCIONES DE MULTAS EMITIDAS Y CANCELADAS POR AÑO DE EMISIÓN
AÑOS 2007- 31 DE JULIO DE 2015
 (Expresado en Miles de Nuevos Soles)



Fuente: Orihuela, Paredes, Mendieta: 2015.

El segundo cambio radicaba en el hecho que el OEFA debía romper con la fiscalización terciarizada o fiscalización de gabinete que, en realidad, era una fiscalización prácticamente inexistente. En un inicio, la fiscalización solamente podía darse mediante una supervisión documentaria; es decir, no se realizaban visitas al campo ni inspecciones por no contar con presupuesto ni personal suficiente. Esta situación era muy cómoda para las empresas, pero pésima para evitar la degradación ambiental. Los administrados (por ejemplo, las empresas mineras) enviaban sus Estudios de Impacto ambiental, sus informes parciales o sus informes de desempeño en campo; y la labor del OEFA se reducía a revisar estos informes sin posibilidad de mayor escrutinio de sus actividades. Sin embargo, la situación cambia con la transferencia de funciones del OSINERGMIN al OEFA el año 2010 (con conversaciones iniciadas a finales del 2009). Además, la dinámica de fiscalización en el mismo campo se reforzó una vez que el OEFA empezó a percibir el Aporte por Regulación (2010), vio un incremento en su presupuesto y aumentó su personal. Así, el OEFA empezó a programar sus visitas en campo en sus Planes Anuales de Fiscalización. Asimismo, además de las visitas planeadas, el OEFA puede realizar visitas de campo si los ciudadanos de la zona de influencia de un proyecto extractiva realizan una denuncia.

Sin embargo, dado que OEFA no otorga permisos ambientales, pues por ahora (hasta que el SENACE, o Sistema Nacional de Certificación Ambiental se encargue de la tarea desde el 28 de diciembre de 2015) ello corresponde a la autoridad sectorial pertinente, OEFA no fiscaliza ex-ante, sino ex-post. Es decir, luego de iniciadas las operaciones o durante su respectivo desenvolvimiento. Esto

ha traído complicaciones especialmente con la población, que considera que el OEFA debería ocuparse de todo el proceso de trámite con las empresas.

La tercera ruptura está relacionada a sus funciones de supervisora de entidades públicas. El OEFA hace seguimiento y evalúa el desempeño de las labores de las EFA (Entidades de Fiscalización Ambiental). Por medio de esta función, el OEFA puede solicitar información a las EFA (gobiernos regionales, municipales, etc.), emitir recomendaciones y disposiciones, verificar y sistematizar la información de los PLANEFA (Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental) de cada EFA. Debe además brindar asistencia y opinión técnica a las mencionadas Entidades de Fiscalización Ambiental.

Es decir, el OEFA tiene función supervisora a cualquier entidad pública que tenga competencia para ejercer la fiscalización ambiental a cualquier nivel nacional. Esto significa que el OEFA se encarga de velar que otras instancias con responsabilidades ambientales (como los municipios y los gobiernos regionales). Esta labor le ha traído muchos problemas a la institución debido tres motivos: desconocimiento de competencias, oposición política y falta de capacidad institucional.

En primer lugar, las entidades subnacionales de fiscalización ambiental desconocían sus responsabilidades ambientales, o, en el mejor de los casos, las llevaban a cabo sin saber que se trataba de competencias ambientales (tal es el caso del manejo de residuos sólidos). En segundo lugar, tras confirmarse el rol supervisor del OEFA, se generó oposición desde las instancias subnacionales de gobierno. ¿La razón? Según el actual Director Ejecutivo de la institución, Hugo

Gómez Apac, y de otros funcionarios entrevistados, los gobiernos regionales buscaban mayor autonomía e independencia del gobierno central. En tercer lugar, en los casos en los que la entidad subnacional de fiscalización reconocía la función supervisora del OEFA y asumía las funciones correspondientes el OEFA se encontraba con los legados de debilidad institucional y escasa capacidad estatal producto del histórico centralismo.

Además, en concordancia con su rol de ente rector del SINEFA, el OEFA ejerce una función normativa. Como parte de sus labores de fiscalización ambiental directa el OEFA evalúa, supervisa, fiscaliza y sanciona a los subsectores de minería (gran y mediana minería), energía (electricidad e hidrocarburos), pesquería e industria. Para ello cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental, que es la máxima instancia dentro de la institución para resolver las demandas de los administrados sobre sus procesos administrativos o de sanción. En teoría, lo resuelto por el TFA debe cumplirse obligatoriamente y en sí constituye un precedente vinculante en materia ambiental. El TFA cuenta con profesionales y funcionarios, en su mayoría abogados e ingenieros, que componen el sector de mayor edad dentro del cuerpo burocrático del OEFA. Buena parte de ellos proviene de INDECOPI y cuentan con alta experiencia laboral; es decir, están acostumbrados a un ritmo fuerte con performance de alto nivel. Tras la ley 30230 o Paquetazo Ambiental, el OEFA no puede imponer multas en primera instancia y esto ha debilitado al Tribunal de fiscalización Ambiental. Sin embargo, aún ahora, gracias a sus atribuciones como ente rector del SINEFA, OEFA ejerce una función normativa y puede dictar (dentro del marco de sus competencias) las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental.

Finalmente, la cuarta ruptura está relacionada al rol de la entidad fiscalizadora con el tema de la conflictividad socioambiental. El rol del OEFA en el manejo de los conflictos socio ambientales es algo nuevo en el sentido que es la primera entidad que considera relevante cumplir eficazmente con su función para evitar que la conflictividad se dispare. No solamente queda cristalizada su participación en la conformación de una Oficina de Conflictos en la propia institución, sino en un indicador más cotidiano como las publicaciones. El OEFA ha publicado una guía sobre el rol que tiene en los conflictos socioambientales. Los procesos que han llevado a la institución a tener parte activa en este tipo de conflictos están relacionados a la necesidad de un actor estatal imparcial que pueda dar un diagnóstico ambiental claro tras las denuncias de los ciudadanos. Es evidente que el rol de fiscalización no se desliga de la protesta ciudadana por contaminación, dada la labor de monitoreo que realiza el OEFA (como por ejemplo, en el caso de Espinar).

Por otro lado, el crecimiento de las oficinas desconcentradas y las oficinas de enlace a nivel nacional (sin contar con el incremento de las sedes en Lima, que pasaron de ser 1 a 5 en la actualidad) evidencia no necesariamente un incremento en las capacidades institucionales pues hay aún muchas dificultades para implementar procesos de descentralización, pero sí un nivel de interrelación entre el organismo y la ciudadanía. Las razones de estos incrementos no están aún sistematizadas por quién redacta esta tesis, pero es claro el vínculo entre protestas socio-ambientales por conflictos con industrias extractivas (áreas de alta inversión en industrias extractivas y porcentaje alto de tierras concesionadas) y la expansión del OEFA. Sobre todo debido al hecho que se incrementa la urgencia

estatal de mejorar la gobernanza ambiental para poder agilizar el sector minero y de hidrocarburos.

En las entrevistas realizadas entre julio y agosto de 2015, los funcionarios del OEFA de la oficina de Conflictos de la institución fueron enfáticos al momento de resaltar la importancia del OEFA en el manejo de conflictos. No por su rol de mediador o garante de la democracia (como sí lo hace la Defensoría del Pueblo) pero sí como una garantía estatal de que alguien está velando por la fiscalización ambiental eficazmente. Esto es un cambio particularmente importante, puesto que anteriormente la población percibía que el Estado se había desentendido totalmente de su función de garante de sus derechos y de la protección del medio ambiente para favorecer a las empresas mineras. La ex directora de Conflictos Socioambientales en OEFA³³ señaló que por ello el OEFA aún tiene dificultades para ganarse la confianza de los ciudadanos. Asimismo, esta funcionaria señala que es vital que el Estado cumpla efectivamente sus labores de fiscalización para recuperar la legitimidad ante los ojos de sus ciudadanos, y además, para cumplir el verdadero objetivo de existencia del OEFA: preservar el medio ambiente. Para la población ha sido nuevo interactuar con el OEFA, pero los funcionarios coinciden que poco a poco empiezan a identificar a la institución y a solicitar que realicen monitores participativos en las áreas de influencia de las empresas extractivas. A la población le daba confianza el hecho que el OEFA estuviera capacitada para multar a las empresas y lo consideraban una especie de reparación. Además, han comenzado a invitarlos a las mesas de diálogo³⁴.

³³ Entrevista con ME., OEFA, agosto 2015.

³⁴ Entrevista con ME y MM, ex integrantes de la Oficina de Conflictos del OEFA.

Lamentablemente, la promulgación de la Ley 30230³⁵, conocida como “Paquetazo Ambiental”, ha afectado al OEFA más de lo que sus funcionarios esperaban. Además, se ha generado descontento en la población³⁶. Con la Ley 30230 se debilita institucionalmente al OEFA (los ingresos por multas ya no irían al organismo de fiscalización sino al tesoro público) al darse impunidad a los infractores, pues solo podrían emitirse procedimientos sancionadores excepcionales y medidas correctivas³⁷. Adicionalmente, se reducen en 50% las multas ambientales emitidas por OEFA. Por otro lado, la aprobación de los estándares de calidad ambiental (ECA) y límites máximos permisibles (LMP) ya no estará solo a cargo del MINAM sino también de los “sectores involucrados” (SPDA 2014).

Además, por resolución N° 040-2014-OEFA/CD del Consejo Directivo del OEFA; cambió el régimen de fiscalización ambiental. Hay una transición del régimen mayoritariamente de multas a un régimen de incentivos. Si bien para algunas personas esta medida es discutible, desde una perspectiva técnica, es claro que el OEFA ha ido perdiendo terreno frente a actores externos³⁸. Si el OEFA tuviera poder suficiente, bastaría una multa para que la empresa (administrado) en cuestión se ciñera a las normas estipuladas. Sin embargo, el número abierto de procesos y el nivel de reincidencia es muy elevado. Lo que ha ocurrido, es un retroceso en la fiscalización ambiental.

³⁵ El artículo 19 de la Ley 30230 impide al OEFA imponer multas en primera instancia ante infracciones de los administrados.

³⁶ <http://derechoshumanos.pe/2015/04/10-mil-ciudadanos-presentan-peticion-de-inconstitucionalidad-de-la-ley-anti-ambiental/>

³⁷ Para el 30 de octubre del 2014, según el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, 32 de las 36 empresas mineras que están en contra del Aporte por Regulación tienen al menos una falta ambiental. Para esa misma fecha, y del Registro de Actos Administrativos del OEFA 363 empresas (en su mayoría de minería e hidrocarburos) incumplen y exceden las normas ambientales estipuladas por OEFA; especialmente los Límites Máximos

³⁸ Entrevista con Iván Lanegra

Este nuevo enfoque (que en realidad se ha tenido que ajustar a los recortes del paquetazo ambiental o Ley 30230) hizo que los funcionarios del OEFA enarbolaran un discurso que sostiene que “son mejores las medidas correctivas que las punitivas”. Las medidas correctivas se refieren a remediar cualquier daño ambiental que se pudiera dar en un espacio determinado, ocasionadas por externalidades negativas de actividades productivas. Desde un punto de la gestión pública, especialistas como Iván Lanegra³⁹ sostienen que es absurdo no poder contar con ambas opciones. Es decir, lo ideal sería poder escoger, según lo amerite el caso, entre medidas que impliquen sanción y medidas preventivas o correctivas. No obstante, las últimas declaraciones de la actual Directora del OEFA, Tessy Torres, muestran un giro en el discurso del OEFA⁴⁰.

Los funcionarios del OEFA están empezando a cambiar el discurso que prevaleció durante la gestión de Hugo Gómez. El 8 de noviembre de este año (2016), Tessy Torres (actual Directora del OEFA) sostuvo en su exposición en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso que el artículo 19 de la Ley 30230 “no puede ser considerado como un mecanismo de prevención, dado que no disuade la comisión de infracciones ambientales”⁴¹. ¿En qué sostiene Torres esta afirmación? En los alarmantes datos que muestran que desde que se aprobó el paquetazo ambiental, el porcentaje de multas impagas e incumplimientos a la normativa se incrementaron. Sostuvo además que ahora hay más incentivos para cometer una infracción pues el costo de incurrir en

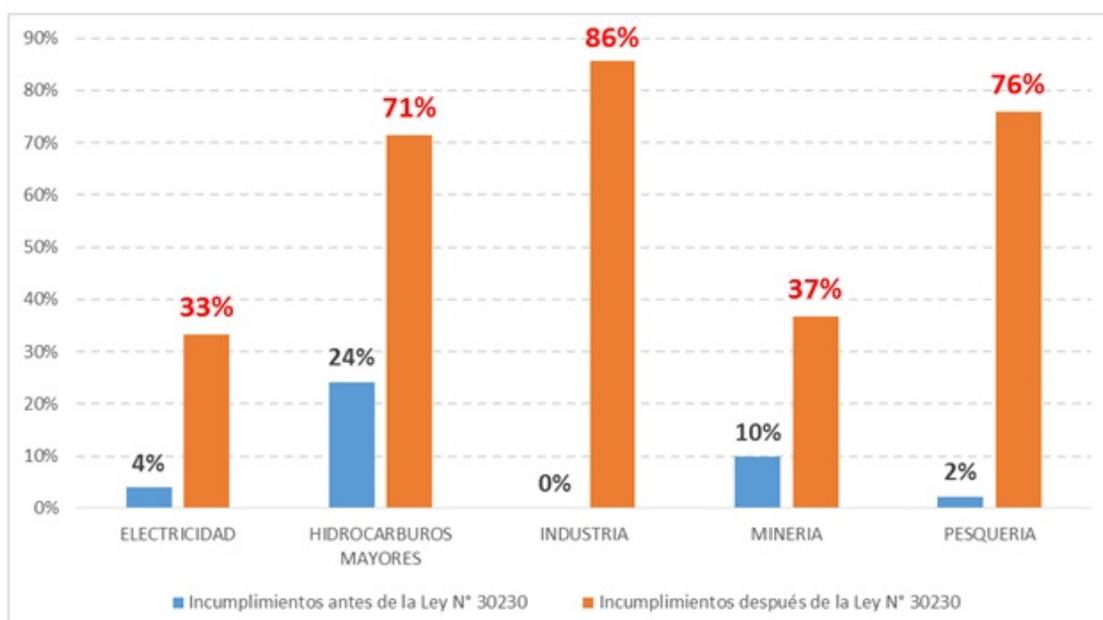
³⁹ Entrevista a Iván Lanegra

⁴⁰ Declaraciones de Tessy Torres, 8 de Noviembre de 2016. <http://convoca.pe/agenda-propia/oeфа-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>

⁴¹ Tessy Torres 2016. Ver: <http://convoca.pe/agenda-propia/oeфа-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>

ella disminuye⁴². Esto es evidente si se observan los datos del siguiente gráfico que analiza el porcentaje de incumplimiento de Procedimiento Administrativo Sancionador.

Porcentaje de incumplimientos materia de PAS antes y después de la Ley 30230



Fuente: OEFA, procedimientos concluidos a noviembre de 2016. Tomado de la presentación de Tessy Torres⁴³.

En el gráfico elaborado por el propio OEFA se muestra el alza de incumplimientos en los PAS en industria, minería, hidrocarburos, etc. Adicionalmente, en el periodo Julio 2014 (desde que se aprobó el paquetazo) hasta marzo de 2015 OEFA dejó de cobrar 55 millones de soles en infracciones de compañías mineras y de hidrocarburos. Ante esta evidencia, Tessy Torres comunicó el 8 de noviembre de

⁴² Íbid.

⁴³ <http://convoca.pe/agenda-propia/oefa-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>

este año que se preparará un dictamen para promover la derogación del artículo 19 de la Ley 30230.

3.3) Consideraciones finales

Lo expuesto en las líneas anteriores deja una idea principal clara: el OEFA es una institución joven que ha crecido rápidamente pese al “estado de sitio” al que se ha visto sometida desde otros sectores del Estado y el sector empresarial extractivo. Esto se ha debido, principalmente, a la labor de sus funcionarios y a las motivaciones y el sentido que estos le dan a su rol en el Estado fiscalizador. Si bien es cierto que su diseño institucional, incluso después de los recortes de la 30230, es positivo; este por sí solo no es suficiente para garantizar una fiscalización y evaluación ambiental correctas.

Lo más importante de la creación del OEFA es el cambio de sistema de fiscalización y las rupturas con el viejo institucionalismo ambiental. Si antes se tenía un modelo sectorial que respondía principalmente a los intereses de los sectores minero y de hidrocarburos, la creación del Organismo de fiscalización modificó un sistema que estaba en crisis desde su gestación. El proceso mismo de creación y de mantenimiento de la vida institucional del OEFA es una batalla continua. No a todos los actores sociales les agrada el modo en el cual el OEFA está llevando a cabo la fiscalización ambiental. Luego de la transferencia de funciones del OSINERGMIN al OEFA el panorama institucional cambio.

Sin embargo, las últimas declaraciones de la Directora del OEFA muestran que el OEFA está teniendo que tomar medidas para asegurar su rol como fiscalizador ambiental en el país. El OEFA sostiene que a largo plazo, el paquetazo ambiental

entorpece seriamente las funciones de la institución ambiental⁴⁴. Esto evidencia que la institución, nuevamente, en base a la agencia de sus funcionarios, está emprendiendo acciones para adaptarse a un entorno hostil y tomando medidas para asegurar el cumplimiento de sus funciones

Si bien el buen desempeño de la institución en medio de un entorno hostil radica en sus funcionarios, esto puede no ser suficiente si el OEFA ve recortadas más aún sus capacidades o su presupuesto. De perderse el Aporte por Regulación y anularse más aún las facultades punitivas (es decir, si no se deroga el artículo 19 del paquetazo ambiental), la fiscalización ambiental podría regresar a la etapa “de escritorio”... nuevamente un Estado de papel. En ese panorama, es difícil vislumbrar qué podrían hacer los funcionarios para evitar el final de su institución. Evidentemente, la respuesta excede los límites institucionales del OEFA y pasa a la arena de luchas políticas en las que va a tener que intervenir la sociedad civil y el gobierno recién elegido en estas últimas elecciones⁴⁵.

Finalmente, el último cambio importante en materia de fiscalización e institucionalidad ambiental es que desde el 28 de diciembre de 2015 el Sistema Nacional de Certificación Ambiental empezó a hacerse cargo de otorgar licencias y permisos ambientales. ¿Qué implica esto para el OEFA? Según lo estipulado por la normativa, el OEFA tendría que asumir paulatinamente el rol fiscalizador de todas las funciones que el SENACE vaya asumiendo. Desde un punto de vista estrictamente institucional, esto tendría que fortalecer a la institución. Sin

⁴⁴ Presentación de Tessa Torres para la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso (8 de noviembre de 2016). Disponible en https://es.scribd.com/presentation/330576189/Presentacion-de-Tessa-Torres-Sanchez-presidenta-de-OEFA#download&from_embed

⁴⁵ Elecciones 2016.

embargo, no todo es tan sencillo. Pueden darse imprevistos: la elección del nuevo gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, cuyo congreso cuenta con una abrumadora mayoría fujimorista no es auspiciosa para la joven institucionalidad ambiental peruana. O, si se pierde la batalla por el Aporte por Regulación, el OEFA sencillamente no tendría la capacidad para hacerse cargo, ya no digamos de sus nuevas funciones, sino de las que tiene actualmente.

El proceso de construcción del Estado fiscalizador del medio ambiente es aún inconcluso y va a seguir enfrentándose a muchas dificultades. El concepto de “decoupling”, presentado por Hironaka, es perfectamente útil para entender lo siguiente. No importa que tan perfecto sea un diseño institucional o de política pública, si es que no hay capacidad estatal ni voluntad política (entre otros factores), la política siempre estará desconectada de sus objetivos y nunca se cumplirá. Alguien ha tenido que “hacerse cargo” de llevar el Estado de papel a un Estado vivo que cumpliera eficazmente (o lo mejor posible) las labores de fiscalización. Y ese desafío lo ha asumido la burocracia del OEFA. Por ello, en el siguiente capítulo se hará un análisis del perfil de los funcionarios del OEFA y su inserción a una comunidad epistémica.

Cronología histórica del OEFA

Año	Cronología histórica OEFA
Mayo 2008	-DL 1013, Segunda Disposición complementaria final: se crea OEFA
Febrero 2009	-Por RSN° 003 2009 MINAM se nombra como miembro del Consejo Directivo a Walter García Arata y como secretario general Ruperto Taboada Delgado. Con seis profesionales conforman el primer equipo de trabajo y desarrollaron las bases organizacionales de OEFA en la sede del Ex CONAM, en Guardia Civil, San Borja
Febrero-Marzo 2009	-Se aprueba la Ley 29325, ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental SINEFA.
Noviembre 2009	-RS 017 2009. Se forma el primer Consejo Directivo Completo
Diciembre 2009	-Primera Convocatoria CAS.

	<ul style="list-style-type: none"> -Se Conforman las direcciones de Evaluación, Supervisión y Fiscalización, Sanción y aplicación de incentivos y oficinas de apoyo. -Se adquiere la primera oficina principal. -Primeras coordinaciones con OSINERGMIN finales 2009 para la transferencia de funciones
Mediados 2010	Ante la inminente transferencia de funciones el OEFA se traslada a un edificio de cuatro pisos (sede principal, en Olaechea, San Isidro).
Julio 2010	-Se asumen las competencias de fiscalización ambiental del sector minería; proceso de transferencias de funciones de competencias en fiscalización ambiental
Marzo 2011	-Se transfieren las competencias de fiscalización en sector energía
Mayo 2011	-Primer reglamento de procedimiento administrativo sancionador
Junio 2011	-Se termina de conformar el Tribunal de Fiscalización Ambiental
Agosto 2011	-Se emite la primera resolución del tribunal de Fiscalización Ambiental
Diciembre 2011	-Se establece el Sistema Nacional de Denuncias Ambientales
Marzo 2012	-Se completa la transferencia de competencias de fiscalización del sector pesca
Setiembre 2012	-Asume la Presidencia del Consejo Directivo Hugo Gómez Apac (actualmente en el cargo)
Agosto 2013	-Cuatro sedes en Lima y 392 colaboradores.
Junio 2014	<ul style="list-style-type: none"> -Ley 30230. Paquetazo ambiental y recorte funciones del OEFA. -Se inician las gestiones para transitar al sistema de fiscalización por incentivos.
Abril 2015	Se aprueba el régimen de incentivos y se transita al enfoque preventivo y de remediación antes que al punitivo.

Elaboración Propia



Capítulo 4:

“El emprendedurismo institucional de una burocracia militante: el perfil de los funcionarios del OEFA y su inserción en una comunidad epistémica internacional”.

El objetivo de este capítulo es analizar cuáles fueron las fuerzas que llevaron a que el OEFA se desempeñe de manera eficaz en su rol de fiscalización ambiental. Para ello se analizó el perfil de los burócratas que conforman la institución. Específicamente, se buscó comprender su agencia en el marco de su inserción a una comunidad epistémica internacional. El énfasis estará puesto en tratar de dilucidar sus motivaciones, trayectorias y cómo el insertarse en una comunidad epistémica de regulación y fiscalización ambiental les ha permitido consolidar una aproximación y comprensión común respecto al manejo ambiental desde una agencia del Estado. Además, se explora cómo estos funcionarios son parte de una red profesional que comparte un ethos sobre qué significa la regulación ambiental desde el Estado y cómo éste va incluso fuera de la organización del país mismo.

El capítulo está dividido en tres partes. La primera parte versará sobre el perfil de los funcionarios del OEFA y por qué puede decirse que están insertándose en una comunidad epistémica internacional. En la segunda parte del capítulo se mostrará el caso de la Red SUFICA, que funge como marco organizacional de la comunidad epistémica de fiscalización y regulación ambiental en América Latina. En tercer lugar, se presentarán consideraciones finales.

4.1) Composición burocrática del OEFA ¿Quiénes fiscalizan? La burocracia militante de la nueva fiscalización ambiental

En esta sección respondemos la pregunta más importante planteada en la tesis. ¿Cómo es posible que el OEFA pudiera hacer frente a todas sus obligaciones y lograr llevar a cabo las rupturas institucionales respecto a la tradición sectorial pese a operar en un ambiente hostil? La respuesta se encuentra en la agencia de la burocracia del OEFA y en su pertenencia a una comunidad epistémica internacional. La vocación de los funcionarios y en su compromiso con la fiscalización ambiental ha permitido que el OEFA cumpla con sus funciones y se adapte a un entorno altamente hostil hacia sus funciones.

La composición de los funcionarios que conforman la burocracia de una institución dicen mucho acerca de su desempeño. Normalmente, la burocracia peruana ha carecido de capacidades, ha estado sujeta a cambios de regímenes y de gobiernos y, en general, se ha caracterizado por ser corrupta e ineficiente (BID 2015; Sanborn and Morón 2007). La tendencia general, entonces, es que tenemos un servicio civil deficiente y carente de capacidades.

Por supuesto, hay sectores de la burocracia peruana que sí funcionan competentemente. La literatura habla sobre las islas de excelencia (Sanborn and Morón 2007; Dargent 2014) y casos que van contra la regla general dentro del Estado Peruano. Las islas de excelencia, como el MEF, La Defensoría del Pueblo, INDECOPI, el Banco Central de Reserva o el Ministerio de Relaciones Exteriores prueban que hay sectores del Estado que tienen profesionales competentes y que laboran dentro de entornos blindados institucionalmente, lo que permite que ejerzan sus funciones de manera mucho más eficaz y transparente.

Sin embargo, para fines de este trabajo evitaremos que el concepto que guíe la discusión sea “isla de excelencia”. No se pone en duda la eficacia de su utilidad o sus potencialidades como herramienta descriptiva y de análisis, pero sí su fuerte sesgo economicista y tecnocrático (CEPAL 2004). En general, consideramos que el modelo burocrático que ha logrado mejores resultados (fuera del marco económico y de mercado) en el país, hace referencia a aquellas agencias estatales cuyos funcionarios siguen *un perfil de comunidad epistémica o comunidad normativa de profesionales*.

Las comunidades epistémicas son redes transnacionales de conocimiento y expertise, que comparten valores, códigos y saberes. Este conocimiento les da una autoridad legitimada para la elaboración de políticas y reclamar el “dominio” de cierta área temática (Haas 1992). De acuerdo a la teoría, una comunidad epistémica se distingue por cuatro características principales: comparten normativa y creencias basadas en principios; sus miembros comparten creencias causales, nociones de validez y; finalmente, un conjunto de prácticas comunes asociadas a un problema dentro de su área particular de expertise (Haas 1992: 3). En pocas palabras, la filiación de un experto a una comunidad epistémica le otorga un sentido de pertenencia en base a un ethos basado en conocimiento y expertise.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los miembros de las comunidades epistémicas son una especie de clones imperiales que piensan exactamente igual y que actúan de forma idéntica o pre programada. De acuerdo a Haas, una comunidad epistémica no es un bloque monolítico en el que todos los miembros marchan al unísono (Haas 1992, 2001). Los miembros de la comunidad pueden

diferir entre ellos. El hecho que compartan valores, normativas y un mismo ethos no implica que van a interpretar datos o información de la misma manera (Haas 1992: 3-4). Hay que tener en cuenta que los miembros de la comunidad pueden provenir de diversos países, organizaciones y escuelas. Entonces, lo importante de la pertenencia a una comunidad epistémica es que los miembros comparten una aproximación a una específica problemática y, en muchos casos, objetivos comunes que cumplir en torno a esa misma problemática (Youde 2007)⁴⁶. En el caso del OEFA, esta identidad compartida se basa en una manera similar de entender el manejo ambiental desde el Estado, especialmente, entendiendo las carencias del mismo Estado y sus obligaciones en materia ambiental. Esto genera una coincidencia en términos de normas y de aproximación a cómo se debe realizar la fiscalización ambiental.

Por otro lado, el rol de estas comunidades en el ejercicio del poder y el diseño de políticas públicas está ligado a la producción de conocimiento pero también al manejo de técnicas relacionadas a dichos saberes (Youde 2007, Haas 1992). Estas comunidades proveen de información y expertise práctico a organismos supranacionales y gobiernos que necesitan interpretar problemas y ejecutar soluciones en diversas áreas. Al tener el rol de expertos, las comunidades epistémicas manejan un bagaje cognitivo que sirve como marco para la construcción de políticas e ideas (Haas 2001). De este modo, las comunidades se posicionan como los actores que dan el “framing” sobre las problemáticas más

⁴⁶ Siguiendo el razonamiento de que dentro de una misma comunidad epistémica hay debate y desacuerdo, existe toda una discusión teórica sobre las “contra comunidades epistémicas”. Diversos autores postulan la idea de que los gobiernos y la comunidad internacional necesitan de la información y expertise de las comunidades no implica que exista una sola comunidad epistémica sobre un tema dado. Para mayor información ver Liftin 1995, Lavelle 2001, Murphy 1998, Youde 2007.

acuciantes del mundo contemporáneo (cambio climático, regulación ambiental, derechos humanos, etc).

Ahora bien, es necesario hacer algunas precisiones. Citando a Youde, “framing is not value neutral, though”⁴⁷. Ergo, una comunidad epistémica puede tomar partido dentro de la arena sociopolítica en la que desarrolle su labor. Además, las comunidades epistémicas tienen agendas programáticas que buscan llevar a la práctica y que no necesariamente coincide con la definición de “bien común” que pueda tener un Estado determinado⁴⁸. Esto podría implicar (no en todos los casos, pero como posibilidad) que una burocracia que está conformada en gran parte por miembros de una comunidad epistémica va tener que, en aras de ejecutar políticas públicas necesarias para un contexto dado, “traicionar” ciertos preceptos de su propia comunidad epistémica; o, por otro lado, “traicionar” a otras burocracias dentro de su mismo Estado.

Dicho todo lo anterior, sostengo que el OEFA presenta un nivel incipiente de emprendedurismo estatal y que está insertándose poco a poco en la comunidad epistémica internacional de regulación y fiscalización ambiental. ¿Qué evidencias existen para realizar tal afirmación? En una serie de entrevistas realizadas entre julio y setiembre del año 2015, se intentó trazar el perfil del profesional que

⁴⁷ Un buen ejemplo de ello es que cuando el SIDA fue enmarcado en los Estados Unidos por la comunidad epistémica de médicos como “el cáncer gay”, la respuesta de la sociedad y el gobierno fue diferente que cuando lo definieron como “una enfermedad que podía atacar a cualquiera” (Jeremy Youde 2007) “South Africa, AIDS, and the Development of a Counter-Epistemic Community. Paper prepared for presentation at the 2005 International Studies Association Conference”, pp-3.

⁴⁸ Para ilustrar esta idea, el ejemplo de la comunidad epistémica de médicos que luchan contra el SIDA en el mundo puede seguir siendo útil. Esta comunidad tiene aceptación mundial y podría pensarse que cualquier gobierno estaría bien predispuesto a aceptar su ayuda y experiencia. No obstante, el gobierno sudafricano no solo no quiere adherirse a sus preceptos, sino que cuestiona sus principios fundacionales (Youde 2007). A primera vista el lector podría considerar un disparate rehusar la ayuda de una comunidad epistémica que combate el SIDA. Sin embargo, al revisar la historia de Sudáfrica y analizar los casos de programas de inoculación de enfermedades durante su época colonial, los reparos del gobierno pueden tener más sentido. Sobre el tema, ver: Swanson 1977, Carton 2003

trabajaba en OEFA. Si bien existen algunas diferencias dentro del cuerpo burocrático, hay tendencias similares, especialmente en lo que se refiere a las motivaciones para trabajar en la institución y al sentido que se le da a la labor de fiscalización ambiental desde una instancia estatal.

Para la tesis se han realizado 20 entrevistas a diferentes funcionarios del OEFA y se mantienen conversaciones e intercambio de mails con 2 enlaces (una asesora de presidencia y una funcionaria de la OCAC). En todas las entrevistas, se obtuvieron respuestas bastante similares sobre las motivaciones y el significado que daban a trabajar en el OEFA⁴⁹. Asimismo, se entrevistó al ex Director del OEFA, Hugo Gómez Apac, cuyas declaraciones, además de las de Mauricio Cuadra (punto focal de la Red Sudamericana) serán las únicas entrevistas en las que se mencionará el nombre del participante⁵⁰.

Este apartado del capítulo busca desarrollar dos características de la burocracia del OEFA. En la primera, se busca tratar el tema de la vocación de los funcionarios del OEFA como emprendedores institucionales. Tras el análisis exhaustivo de un grupo de cinco entrevistas y de la reunión sostenida con Hugo Gómez Apac, se elaboró un perfil de los funcionarios del OEFA. En la segunda parte, se tratará el tema de los funcionarios del OEFA en su rol de emprendedores institucionales.

La primera conclusión importante es que los funcionarios del OEFA comparten una misma vocación respecto a la fiscalización ambiental. Los funcionarios que

⁴⁹ Nota metodológica: para fines de la presente tesis se realizaron 20 entrevistas. Cada una de ellas tiene una duración de aproximadamente entre 30 y 60 minutos.

⁵⁰ Lamentablemente, no se obtuvo la entrevista con Tessa Torres, actual Directora del OEFA.

fueron entrevistados componen un cuerpo burocrático con ideales comunes, con agencia desde el Estado y cuya identidad compartida se desprende de cómo entienden el manejo del medio ambiente como función pública. Esto es clave, pues tener un ethos y normas comunes implica que el grupo comparte una aproximación común frente a una problemática. Tiene que quedar muy claro que el rol que desempeñan estos funcionarios, el ritmo de trabajo en el cual se encuentran insertos es realmente duro. Si es que no compartieran una vocación y no tuvieran una consciencia de que su labor es sumamente importante estos funcionarios no estarían trabajando en la institución.

La dinámica que el OEFA tiene requiere un tipo de dedicación que no se da en todas las instancias estatales. El horario oficial del Estado es de 8 a 5 pm. Ni uno solo de los funcionarios del OEFA cumple ese régimen. Y ninguno de los entrevistados se queja. En la entrevista realizada a la jefa de Evaluación del OEFA, ella declaró “aquí nadie se va temprano, ¿sabes? [...] suelo llegar a la oficina entre las 7y30 y 7y45 de la mañana. Normalmente me voy pasadas las 9 de la noche. Y así todos los días. El trabajo del OEFA no te permite desconectarte los fines de semana, tampoco. ¿Crees que alguien se va a las 5 pm? Eso está mal visto. A veces me dan pena los chicos [los practicantes] y les digo “váyanse ya a casa”; pero eso no es posible. Tengo un hijo pequeño, pero no es posible dejar el régimen de trabajo. Si hay un derrame, una emergencia ambiental y el Dr. [Hugo Gómez] nos llama el domingo en la madrugada, no podemos dejar de contestar.

Así es este trabajo. Y es importante que así sea, la fiscalización ambiental no es un juego”⁵¹.

Otra entrevistada, M.E., que se desempeñó dentro del área de gestión de conflictos socioambientales y que posteriormente ocupó un cargo de asesora de Consejo de Presidencia, señalaba que el ritmo del OEFA era “infernial”⁵². Ella había trabajado en la Procuraduría General de la República y en el Tribunal Constitucional y, sin embargo, encontraba la intensidad y el tipo de labores que desempeñaba en el área de conflictos del OEFA mucho más extenuante, pero, al mismo tiempo, con resultados más gratificantes.

La mayoría de los funcionarios comparten este mismo perfil. Un ex miembro del equipo de Conflicto del OEFA, que trabaja actualmente en Presidencia, tiene la misma experiencia. El funcionario tiene 23 años, aún no está licenciado, y tiene un ritmo de trabajo vertiginoso. Sin embargo, se encuentra emocionado por el trabajo que realiza: “es importante que el Estado vuelva a asumir el rol de fiscalización ambiental y recupere la legitimidad ante la población”⁵³.

En todos los casos se trata de funcionarios con estudios universitarios completos, la mayoría (excepto los practicantes y los recién egresados) cuentan con postgrados en el extranjero. Muy pocos de ellos (excepto los más jóvenes⁵⁴) comenzó su carrera en el OEFA ni en ningún ámbito relacionado al sector ambiente, menos aún a la fiscalización ambiental. Sin embargo, tal y como el reducido grupo de emprendedores institucionales que concibieron el diseño

⁵¹ Entrevista con GB, Directora de Evaluación del OEFA. Agosto 2015.

⁵² Entrevista con ME, asesora del Consejo de Presidencia del OEFA.

⁵³ Entrevista con MM, ex miembro del Equipo de Conflictos de OEFA, Agosto 2015.

⁵⁴ Entrevista con RV, Entrevista con MM

institucional del OEFA (Pulgar Vidal, Giesecke, Chinén, etc), estos profesionales compartían una serie de visiones comunes sobre la importancia del rol de los profesionales de élite y su labor cotidiana en el Estado. Además, reconocen que el Estado peruano tiene carencias; sin embargo, entienden la importancia de darle nuevamente legitimidad y de subsanar estas carencias en favor de la estabilidad del país.

Por ejemplo, una funcionaria que se desempeña como asesora de presidencia empezó su carrera en temas de derechos humanos y haciendo una pasantía en la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵⁵. A partir de su labor en la Corte, se aproximó a la comunidad ambientalista y decidió que una de las mejores formas de abordar las problemáticas ambientales era desde el Estado⁵⁶. Al igual que el resto, tiene muy interiorizada la idea de que la labor de fiscalización ambiental no es un juego, sino de vital importancia para velar por la población y para conseguir un desarrollo sustentable. Otros casos, como el de una lingüista que inicialmente seguía una línea de trabajo de gestión cultural⁵⁷, un ex miembro de INDECOPI⁵⁸ o una ingeniera química hacía investigación para un centro privado en París⁵⁹ y estaba formando una familia, siguen el mismo patrón que el del resto de funcionarios del OEFA. Todos, sin excepción, llegaron al OEFA en el momento de mayor crecimiento institucional (2011-2014⁶⁰) y cuando el organismo de fiscalización estaba reclutando personal de alto nivel para llevar a cabo sus funciones.

⁵⁵ Entrevista con ME., ex miembro del equipo de Conflictos del OEFA, luego se desempeñó como asesora de Hugo Gómez Apac.

⁵⁶ Entrevista con ME.

⁵⁷ Entrevista con RV.

⁵⁸ Entrevista con miembro del Tribunal de Fiscalización del OEFA

⁵⁹ Entrevista con GB.

⁶⁰ Entrevista con JS.

Otra característica importante en el perfil vocacional de los miembros del OEFA es que consideran que la razón por la que existe tan alto nivel de conflictividad socioambiental en el país se debe al hecho que “el Estado ha perdido legitimidad porque no ha estado cumpliendo con sus funciones de la manera adecuada”⁶¹. El rol del Estado, sostienen, ni siquiera daba confianza técnica. Por ejemplo, con el tema de los informes sobre contaminación o las Evaluaciones de Impacto Ambiental. La población exige respuestas y el Estado era incapaz de dárselas. Por otro lado, el hecho que el rol fiscalizador estuviera dentro del sector minero no ayudaba en nada a que la población confiara en el papel del Estado.

En este contexto, los funcionarios entrevistados señalan la labor del OEFA como una oportunidad para construir una institución estatal distinta. Todos afirman que tiene que darse una transición entre la fiscalización ambiental “en teoría” hacia una fiscalización ambiental fáctica y autónoma. En general, tienen una evaluación positiva de la construcción de la institución, así como de sus falencias. Entre estas últimas consideran la falta de personal, la dificultad de llevar a cabo los procesos y la falta de experiencia para manejar conflictos con la población⁶². No obstante, creen que en el poco tiempo de vida de la institución el balance es positivo.

Por otro lado, todos los funcionarios entrevistados, exceptuando tal vez los practicantes, tienen otro tipo de alternativas laborales con mucha mayor remuneración. Por ejemplo, una asesora de presidencia podría estar siguiendo una carrera en derechos humanos en Washington, rama que es mucho menos

⁶¹ Entrevista con Hugo Gómez Apac. Entrevista con MM. Entrevista con Mauricio Cuadra.

⁶² Entrevista con Hugo Gómez Apac, ex Director del OEFA; entrevista con HZ, miembro del TFA del OEFA.

controversial (al menos en la arena internacional)⁶³. La Directora de Evaluación podría estar haciendo un post doctorado de investigación en París junto a su familia⁶⁴. Finalmente, una joven miembro de la oficina de publicaciones tiene ofertas de trabajo en varias instituciones del Estado pero opta por quedarse en el OEFA⁶⁵. La pregunta es por qué.

Básicamente, la explicación podría entenderse por la visión compartida que tienen los funcionarios acerca del rol que debe cumplir el Estado en materia de regulación y fiscalización Ambiental. Todos los entrevistados comparten, en mayor o menor medida, una vocación común de servicio desde una agencia estatal. Además, por su incipiente integración a la comunidad epistémica de regulación y fiscalización ambiental internacional esta identidad compartida va cuajando cada día más⁶⁶. El apoyo que los funcionarios del OEFA han recibido de la EPA, el INECE, la OEA y la conformación de la Red SUFICA (sobre la que se hablará en el siguiente apartado del capítulo) han fortalecido las ideas con las que llegaron al OEFA. Sus ideales sobre la necesidad de construir un Estado fiscalizador fuerte, de conseguir la confianza de la gente haciendo un trabajo de primer nivel en fiscalización y de la importancia en sí de mantener un medio ambiente saludable no han disminuido pese al ambiente hostil en la que llevan a cabo sus funciones.

Por supuesto, se puede alegar que la experiencia laboral en el OEFA puede traerles un número de beneficios que en el futuro podría servirles para optar por puestos mucho mejor pagados. No obstante, la mayoría de entrevistados

⁶³ Entrevista con ME.

⁶⁴ Entrevista con GB.

⁶⁵ Entrevista con RV.

⁶⁶ Entrevista con ME; entrevista con Mauricio Cuadra. Grabación del evento de la Red SUFICA en Lima.

considera que les gustaría continuar trabajando en la institución por más tiempo⁶⁷. Lo que sí es cierto es que muchos de ellos compartían la misma preocupación por las elecciones del 2016 y la carencia de blindaje institucional del OEFA. ¿Qué pasará con la fiscalización en un gobierno poco amigable a la institucionalidad ambiental? Esa respuesta no puede ser contestada más que con conjeturas en base a la tradición institucional que tiene el país y a las tendencias globales que marquen la pauta en los años que vienen.

Antes de terminar con el análisis del perfil de los funcionarios del OEFA, es necesario mencionar a un grupo que no posee exactamente el mismo perfil o trayectoria profesional que el grueso de los entrevistados y; sin embargo, ahora comparten la visión sobre la responsabilidad estatal en materia de fiscalización ambiental. Específicamente, nos referimos a un grupo de funcionarios que dirigen o coordinan labores muy técnicas⁶⁸ (monitoreos ambientales, diseño de trabajo de campo para toma de muestras; etc) o exclusivamente normativas (miembros del Tribunal). Ellos provienen del sector privado, el MINEM, OSINERGMIN⁶⁹ o INDECOPI⁷⁰, lugares en dónde la variable medioambiental o bien no aparecía, o bien era un obstáculo. Pese a ello, se han visto absorbidos por el ritmo de trabajo y las demandas del OEFA al punto de terminar compartiendo los mismos valores que sus colegas.

Este grupo de funcionarios comparte una serie de características que el resto de funcionarios no tiene. Todos, sin excepción, han pasado tanto por cargos de alta gerencia en el sector privado como por cargos de alta gerencia en el sector

⁶⁷ Entrevista con JS; entrevista con RV; entrevista con ME.

⁶⁸ Entrevista con AN

⁶⁹ Entrevista con KT; entrevista con EGM

⁷⁰ Entrevista con HZ; Entrevista con AC, entrevista con SELS.

público. Adicionalmente, ninguno de ellos provenía de un campo de trabajo que los acercara mínimamente a la comunidad epistémica ambientalista o la comunidad de derechos humanos.

Así, por un lado, su trayectoria cómo ingenieros o abogados corporativos les habían hecho tener una visión lejana acerca de la importancia sobre el medio ambiente. Pero, por otro lado, su experiencia en el Estado, a dónde trasladaron los valores empresariales de excelencia en las labores de gestión, les hacía tener al menos una característica en común con el resto de sus colegas: la vocación por un servicio público de excelencia. La importancia que este grupo de funcionarios le otorgó a lograr un servicio público de primer nivel⁷¹ hizo posible que se terminaran integrándose a la identidad de la burocracia del OEFA.

Varios factores influyeron a la integración de estos funcionarios. El estilo de Dirección de Hugo Gómez Apac demandaba un nivel de exigencia altísimo a todo el personal del OEFA. La “obsesión” de los Directores de Área⁷² por cumplir con las labores de fiscalización ambiental de la mejor manera posible era contagiosa⁷³. El ataque constante del sector privado y otras agencias del Estado al OEFA generaba cohesión entre los miembros de la institución. Estos factores sumados al ambiente de trabajo del OEFA, lograron que estos funcionarios, que provenían de entornos donde el medio ambiente no era una variable importante (o inclusive podía llegar a ser un obstáculo) terminaron adoptando una visión compartida sobre la importancia del rol estatal en la fiscalización y regulación ambiental.

⁷¹ Entrevista con SESL

⁷² Entrevista con GB, entrevista con MAM, entrevista con KT

⁷³ Entrevista con RV

Luego del análisis del perfil de los funcionarios del OEFA y de encontrar características similares de una vocación compartida por el servicio estatal y la importancia del rol de fiscalización estatal en materia de ambiente, se debe trazar la ruta acerca de los discursos de adaptación de los funcionarios que trabajan en un ambiente hostil a su tarea. Para hacer esto, puede tomarse como punto de partida la entrevista con Hugo Gómez Apac. El ex Director del OEFA, Hugo Gómez Apac, tenía un discurso muy claro y conciso sobre cómo debe ser la fiscalización ambiental y el desempeño de los funcionarios que laboran en la institución. Este discurso muestra claramente mecanismos adaptativos y la construcción de justificaciones racionales.

Para comenzar, el ex Director del OEFA sostiene que el proceso del OEFA ha ido in crescendo. Para él, desde la ley 30011 (ley que le otorgó a la institución más facultades para multar, normar y coordinar, además de elevar el tope de las multas) y la ley del Paquetazo ambiental no hay ninguna diferencia. Al contrario, para Gómez Apac se muestra una mejora. El ejemplo que el Jefe del OEFA usa es sencillo de entender, pero tiene serias falencias y suscita muchas dudas. Pero antes de eso hay que desarrollarlo. Para Gómez Apac, si una empresa contamina un bosque, “le saldrá más caro⁷⁴” cumplir con una política o directriz de recuperación que una multa de 1000 UIT. En otras palabras, es más caro remediar el daño ambiental que pagar la multa y por eso el enfoque de remediación es mejor que el enfoque punitivo. A primera vista, esta explicación tiene mucha lógica. Sin embargo, cuando se le analiza conscientemente esto no es tan sencillo.

⁷⁴ Entrevista con Hugo Gómez

Coincidimos con la opinión de especialistas como Iván Lanegra⁷⁵ y otros funcionarios de alto rango en agencias de fiscalización ambiental, como Jair Schmitt⁷⁶ del IBAMA de Brasil, este punto de vista es un sinsentido. ¿Por qué? Porque si bien la idea no es bombardear a la empresa con multas, es **vital** que la institución disponga de opciones para poder lidiar con situaciones distintas. Lanegra da un ejemplo muy sencillo para ilustrar el caso. Por el Art. 19° de la Ley 30230 o “paquetazo ambiental”, el OEFA no puede imponer sanciones administrativas ni multas por tres años; excepto en caso de grave daño ambiental o reincidencia. Esto es sumamente grave, porque no todas las “excepciones” están tipificadas y no en todos los casos es posible “remediar el daño ambiental”. Considérese, por ejemplo, que por un derrame en una laguna se pierda el ecosistema que ahí exista. Un ecosistema es un, por definición, único en su tipo. Si una especie del ecosistema se pierde, no se puede recuperar. ¿Qué tipo de remediación se va a realizar si solamente están considerados como excepciones “graves daños a las personas y al ambiente”? Afortunadamente, tal y cómo se vio en el capítulo anterior, la actual Directora del OEFA está tomando medidas en el asunto.

Por otro lado, esta no es la única desventaja del enfoque de remediación. Si el OEFA está entrampado en un lío judicial con los administrados a los que supervisa (debido a que no quieren pagar las multas ni cumplir con el Aporte por Regulación para la fiscalización) que aún no puede superar; si la institución no tiene la capacidad ni la fuerza para hacer cumplir el pago de una multa de 500 UIT, ¿cómo

⁷⁵ Entrevista con Iván Lanegra

⁷⁶ Asistencia al Evento Red SUFICA en Lima.

va a lograr que una empresa se haga cargo de una remediación ambiental que podría costar diez veces más?

El tipo de razonamiento arriba descrito no es parte del discurso ni de Hugo Gómez Apac ni de ninguno de los funcionarios entrevistados. El discurso oficial de la institución tras el paquetazo ambiental siempre fue el siguiente: “la Ley 30230 no es un recorte, es una oportunidad”⁷⁷. Considero que este tipo de recurso era un mecanismo de resistencia frente a los ataques que vienen desde el sector privado y desde otras áreas del Estado (como el MINEM y el MEF). Para aclarar este tipo de discurso, aparentemente irracional, nos remitimos a la historia de Elster (1983) sobre la zorra y las uvas.

La historia de Elster se refiere básicamente a mecanismos y preferencias adaptativas. Elster se plantea dar sentido o una explicación situacional de la acción individual en diversos contextos. La historia es la siguiente: una zorra está al pie de una alta parra con uvas maduras. La zorra, evidentemente, desea comerse las uvas y salta y trata de alcanzarlas. Sin embargo, ante la imposibilidad de alcanzarlas, la zorra decide (se convence) que las uvas no le gustan y que está mejor sin ellas. Así, Elster explica un mecanismo adaptativo de supervivencia ante una situación difícil (Elster 1983).

La situación de los emprendedores institucionales del OEFA era, salvando las diferencias narrativas, muy similar. Los funcionarios del OEFA, que comparten una vocación en común al formar parte de una comunidad epistémica internacional, desean cumplir con su labor de fiscalización ambiental de la mejor manera. Y, lo

⁷⁷ Entrevista con Hugo Gómez; entrevista con GB, entrevista con ME.

más importante, es que lo hacen desde el Estado y tratan de trasladar su propia identidad a la función pública. No obstante, su trabajo está condicionado por factores externos negativos que buscan frenarlos. Parte del hecho de ser una burocracia militante y con agencia es construir justificaciones racionales para poder sobrevivir en este ambiente hostil. Los funcionarios del OEFA no pueden darse el lujo de “patear el tablero”. En una conversación off the record con una asesora de presidencia del OEFA y actual insider en la institución para la investigación, la funcionaria contó que no pueden pelear en todos los frentes y contra todo el mundo. Tienen en claro que deben enfocar la mayoría de sus esfuerzos en ganar la lucha por el APR, pero tenían que tratar de “sacarle la vuelta” a la Ley 30230 para poder seguir ejerciendo la fiscalización de la manera más eficaz posible. Cómo ya se ha indicado líneas arriba, este discurso de adaptación fue útil por un tiempo (durante el período de Ollanta Humala). Sin embargo, el entorno ha continuado cambiando y el OEFA, bajo el liderazgo de Tessy Torres, está respondiendo con mecanismos nuevos mecanismos de adaptación para tratar de continuar con sus funciones de fiscalización.

De ganar la batalla por el Aporte por Regulación en INDECOPI y el Poder Judicial, el OEFA saldría fortalecido para seguir cumpliendo su función⁷⁸. Si pierde el Aporte Por Regulación, se quedaría sin el 80% de su presupuesto para realizar labores de fiscalización. En este último tema, los funcionarios del OEFA son muy enfáticos. “Sin el Aporte por Regulación el OEFA se va a quedar sin brazos.

⁷⁸ Para fines de febrero del 2016, el ex Ministro de Ambiente estaba optimista respecto a que el aporte por regulación se mantuviera. Ver: <http://larepublica.pe/impresa/economia/743693-tenemos-optimismo-respecto-que-el-aporte-por-regulacion-se-mantenga>

Retrocederíamos a la etapa de fiscalización de escritorio, no podríamos hacer campo, nada”⁷⁹.

En la siguiente sección, se hará un breve análisis sobre la importancia de una Red Sudamericana de Fiscalización y cumplimiento Ambiental como marco de la comunidad epistémica de regulación y fiscalización ambiental.

4.2) La Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental como marco de una comunidad epistémica internacional

La construcción de instituciones estatales que velen por la fiscalización ambiental forma parte de una tendencia global de construcción de “Estados Verdes” (Orihuela 2014). Como ya se ha discutido en el marco teórico, esta tendencia no debe ser entendida como un blue print, pues esta se traduce de manera distinta en cada país según una serie de criterios que definen el cambio y la difusión institucional. Para resumir, entre los mecanismos que definen el cambio institucional están la estructura de oportunidades, el legado histórico y la agencia de los actores involucrados.

En esta tesis sostengo que la construcción del OEFA como ente rector de la fiscalización ambiental en el Perú se debe no solamente a una estructura de oportunidad marcada por la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, o a la presión que ejercieron organismo internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial; sino también al rol cotidiano de la burocracia ambiental. Hay autores que señalan como motor principal del cambio

⁷⁹ Entrevista con ME. Entrevista con MM. Entrevista con AN. Entrevista con Hugo Gómez.

institucional ambiental precisamente a estos “critical junctures” y la importancia de los factores externos ya mencionados (Lanegra 2008; Pulgar Vidal 2005; 2008). Sin embargo, esta condición es necesaria más no suficiente.

Planteo que para que se diera finalmente la consolidación de un organismo encargado de la fiscalización ambiental en el país sería necesaria la presencia de una burocracia estatal que se hiciera cargo de “dar vida” a la institución. Como ya se ha desarrollado a lo largo de la tesis, este “dar vida” al OEFA no fue sencillo. Desde el momento en que se dio la pelea en la Comisión Brack para el nacimiento del OEFA, pasando por la lucha para conseguir la transferencia de funciones del OSINERGMIN, hasta la actual pugna para mantener el Aporte por Regulación que permita continuar financiando las actividades del OEFA es clara la presencia de una burocracia bien capacitada y motivada para trabajar en un ambiente hostil a la labor de fiscalización.

Parte de las características de emprendimiento institucional de los funcionarios fue su afán de buscar insertarse en una comunidad más amplia de fiscalizadores ambientales. Y creación de la Red Sudamericana les permitió hacerlo. ¿Cómo se evidencia la existencia de una burocracia militante y que apuesta por el cumplimiento de la fiscalización ambiental en el país más allá de las presiones? Como se revisó en la sección anterior, todos los funcionarios del OEFA que fueron entrevistados tenían (y tienen) la posibilidad de seguir otras líneas de carrera gracias a su buen nivel profesional, contactos y experiencia de trabajo. Sin embargo, persisten en su rol fiscalizador incluso más allá de las funciones estrictamente estipuladas en los PLANEFA (planes institucionales anuales de

fiscalización). Una muestra de ello es la pertenencia del OEFA en la Red Sudamericana de Fiscalización Ambiental: la RED SUFICA.

¿Por qué es importante la Red Sudamericana para dar vida y fortalecer al OEFA? Básicamente, porque inserta a los miembros de la institución en una comunidad epistémica más grande (de fiscalizadores ambientales). El hecho de formar parte de la Red SUFICA ha permitido que los funcionarios del OEFA compartan información, formación, experiencias y proyectos comunes que devienen en el incremento de sus capacidades y el fortalecimiento de su vocación por la fiscalización ambiental. El proceso mismo de discusión entre los miembros, producción de información, el mantener el contacto entre ellos, sacar adelante la coordinación, conseguir fondos y trabajar por el empoderamiento de la Red logran mejoras en cada una de las agencias y en los propios miembros de las mismas. Además, es vital tener en consideración que mientras que los “fundadores” del OEFA (Pulgar Vidal, Giesecke, Chinén, etc.) tienen una carrera y trayectoria dentro de la comunidad epistémica ambientalista, los funcionarios del OEFA están insertándose y viendo cada vez más fortalecida su vocación por la fiscalización ambiental.

La Red Sudamericana de Fiscalización Ambiental es una iniciativa que partió desde los mismos funcionarios de las áreas de fiscalización de cada país miembro. Es decir, no fue motivada desde el gobierno central sino por funcionarios de alto rango de las respectivas agencias de fiscalización ambiental de cada

país⁸⁰. Esto también debe ser tomado en cuenta como un indicador de emprendedurismo estatal. Si bien no se discutirá en esta tesis la teoría sobre la dinámica de estas redes, la literatura da pistas sobre cómo las agencias más débiles y menos políticamente apoyadas por los países suelen ser las que más apoyan la conformación y mantenimiento de este tipo de iniciativas (Haas 1992).

La Red Sudamericana de Fiscalización Ambiental se formó en noviembre del año 2013, en Chile. Tenía como objetivo principal fortalecer el rol de las entidades que ejercían el rol de fiscalizadores ambientales en los distintos países miembros de la red. Pero además, la Red buscaba que estas agencias tuvieron un papel importante en la solución de problemas transfronterizos de índole ambiental, desarrollaran y compartieran información e indicadores. Sin embargo, el motivo principal de su creación junto al de fortalecer el rol de las instituciones en sí, es fortalecer las capacidades de los profesionales y compartir enfoques y experiencias.

Es necesario trazar la cronología de la Red Sudamericana para comprender la importancia de los funcionarios que la impulsan actualmente. En el año 2010, con el apoyo de la Environmental Protection Agency (EPA) de los Estados Unidos y de la Oficina de Medio Ambiente de la misma embajada, funcionarios de Perú, Colombia y Chile iniciaron conversaciones para crear la red. Finalmente, en el mes de noviembre del año 2013, se crea en Santiago de Chile la Red Sudamericana de Fiscalización Ambiental.

⁸⁰ En esta tesis no se desarrollará a detalle cómo funciona cada sistema de fiscalización ambiental en los países de América Latina. Sin embargo, al final de la sección se incluirá un cuadro resumen de los sistemas de fiscalización de los países que pertenecen a la Red SUFICA

En la reunión sostenida en Santiago de Chile, los días 5 y 6 de Noviembre del 2013 la Superintendencia del Medio Ambiente de Chile (representada por Juan Carlos Monckeberg Fernández), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia (dirigida por Nubia Orozco Acosta), la Subsecretaría de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente de Ecuador (con el Subsecretario Juan Carlos Soria Cabrera) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Perú (representado por Hugo Gómez Apac) constituyeron la Red Sudamericana de Fiscalización Ambiental. Esta reunión se llevó a cabo en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Para que esa red fuera establecida, las agencias de cada país contaron con el apoyo de la Red Internacional de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental (INECE); la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA), la Organización de Estados Americanos (OEA); la Oficina Regional del Medio Ambiente de la Embajada de los Estados Unidos en Lima; las embajadas de Canadá y Estados Unidos en Santiago de Chile, la Red Latinoamericana de Ministerio Público Ambiental; el ministerio de Relaciones Exteriores de Chile; y, finalmente, la CEPAL.

Durante los días de la reunión en Santiago de Chile, se reunieron autoridades de alto rango del área de fiscalización y cumplimiento ambiental de los países que conformaría la Red. Asimismo, los funcionarios compartieron discusiones técnicas respecto a los modelos y mecanismos de fiscalización y cumplimiento de la legislación ambiental. Además, se puso énfasis en el intercambio de experiencias de fiscalización y cumplimiento ambiental. De esta manera, se pudieron rastrear

problemáticas ambientales similares por lo cual se pudieron proponer desafíos, objetivos y estrategias comunes.

Estos acuerdos partirían del reconocimiento que la fiscalización ambiental tiene como principal objetivo proteger el medio ambiente de los ciudadanos, pues disfrutar de un ambiente sano es derecho fundamental y requisito básico para lograr el desarrollo sostenible. Por ello, la red buscaría mejorar la fiscalización y cumplimiento ambiental mediante el diálogo entre pares y el compromiso colaborativo (Declaración de Santiago 2013: 2). Para ello, en la Declaración de Santiago se llegó a los siguientes acuerdos, entre los cuáles se daría prioridad a aquellos enfocados en aumentar capacidades de los profesionales y compartir información, conocimiento, modelos y experiencias.

Acuerdos de la Declaración de Santiago

Acuerdo	Descripción
1	Fortalecer la capacidad de profesionales a través de talleres, capacitaciones, desarrollo de habilidades en el uso de conceptos, enfoques, etc.
2	Intercambiar buenas prácticas regionales e internacionales, información de estrategias innovadoras y herramientas de cumplimiento, fiscalización y procedimientos.
3	Compartir información y enfoque sobre problemas ambientales comunes y problemas emergentes mediante el intercambio de profesionales especialistas.
4	Avanzar en la elaboración de procedimientos de fiscalización de problemas y efectos ambientales transfronterizos.
5	Trabajar en el desarrollo de indicadores de fiscalización y cumplimiento ambiental a nivel regional.
6	Homologar y estandarizar criterios y procedimientos de fiscalización y cumplimiento ambiental, para lograr un lenguaje común a nivel regional.
7	Generar sinergias para dar cuenta de los problemas ambientales identificados en la región.

Elaboración propia basada en los acuerdos de la Declaración de Santiago

Así, la Red Sudamericana en su primera reunión en Santiago produjo un documento en el cual se plasmaron todos sus acuerdos. Este se denominó la “Declaración Santiago”, primero de tres documentos en los cuales los miembros

de la Red Sudamericana de Fiscalización Ambiental fijarían sus acuerdos y compromisos comunes. El esfuerzo de la Red Sudamericana no solamente quedó en un acuerdo firmado en Santiago. Los miembros aunaron esfuerzos y se logró así llevar a cabo el Segundo Encuentro de la Red SUFICA.

Así, se celebró en Lima el II Encuentro de la Red Sudamericana, esta vez organizada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). En esa oportunidad, a los cuatro miembros originales (Perú, Colombia, Ecuador y Chile) se sumaron las instancias de Brasil (Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables –IBAMA) y de Paraguay (Secretaría del Ambiente- SEAM). Como en el anterior encuentro en Santiago, se contó con el apoyo de la EPA estadounidense y de la Oficina Regional del Medio Ambiente para América del Sur de la Embajada de los Estados Unidos en Lima, Perú.

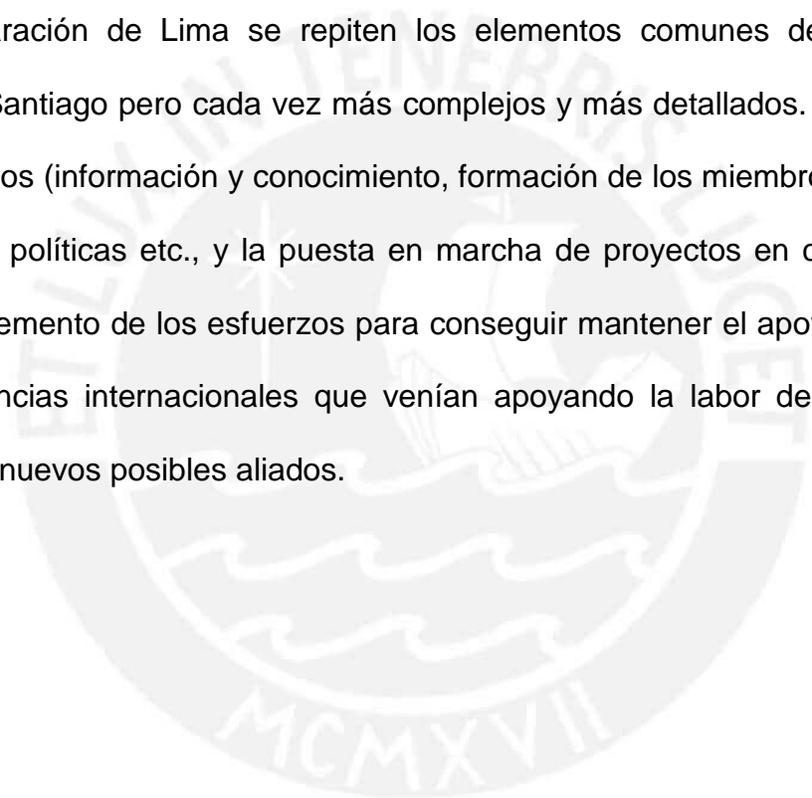
Acuerdos de la Declaración de Lima

Acuerdo	Descripción
1	Intercambiar buenas prácticas y procedimientos a nivel nacional, desatinados a hacer más efectiva y eficiente de la fiscalización ambiental.
2	Intercambiar experiencias relacionadas con el diseño del procedimiento administrativo sancionador ambiental
3	Intercambiar experiencias relacionadas a la implementación de medidas alternativas a la imposición de multas
4	Plantear y proponer acciones respecto a la minería ilegal y los problemas transfronterizos que se generan.
5	Implementar y determinar buenas prácticas para el tratamiento de conflictos socioambientales.
6	Compartir información sobre el manejo y gestión de residuos derivados de actividades económicas y domésticas.
7	Implementar programas de pasantías de funcionarios. La realización de estas pasantías entre funcionarios de los diferentes países que conforman la Red con el objetivo de mejorar las capacidades de los profesionales, compartir experiencias, etc.
8	Presentar propuestas de publicaciones conjuntas que deberán ser compartidas en el portal Web de la Red.
9	Identificar y postular a fuentes de financiamiento para la implementación de los planes de trabajo de la Red, priorizando la presentación de solicitudes colectivas de cooperación internacional
10	Difundir las labores de la Red Sudamericana con la finalidad de que las instituciones nacionales de control ambiental impulsen el cumplimiento de los objetivos de la Red

Elaboración propia en base a los acuerdos de la Declaración de Lima 2014

La reunión se llevó a cabo los días 04, 05 y 06 de noviembre de 2014. Al igual que al término de la reunión en Santiago, los miembros suscribieron un documento en el que se comprometían a una serie de objetivos. Este documento se denominaría la “Declaración de Lima”. Esta segunda acta tendría un nivel de especificidad mucho mayor respecto a las tareas de la red. Esta especificidad se referiría no solamente a nivel técnico (tecnológico, enfoques, etc.) sino a nivel normativo-institucional.

En la Declaración de Lima se repiten los elementos comunes de la primera reunión en Santiago pero cada vez más complejos y más detallados. Asimismo, a esos esfuerzos (información y conocimiento, formación de los miembros, discusión de modelos, políticas etc., y la puesta en marcha de proyectos en común) se le suma el incremento de los esfuerzos para conseguir mantener el apoyo financiero de las instancias internacionales que venían apoyando la labor de la Red, así como atraer nuevos posibles aliados.



En esa oportunidad, tras dejar Chile la presidencia pro tempore de la Red, el OEFA asumiría dicho cargo. Los representantes que firmaron la Declaración de Lima (6 de noviembre de 2014) fueron Mariana López (de la Secretaría del Ambiente de Paraguay); Jair Schmitt (del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Renovables de Brasil); Ricardo Palma y Rafael Mera (del Ministerio del Ambiente de Ecuador); Cristian Franz (de la Superintendencia del Medio ambiente de Chile) y Hugo Gómez Apac (del OEFA, Perú).

Tras esta reunión, se llevaron a cabo varias actividades importantes. Se había publicado el primer tomo del libro “Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental” y se estaba preparando la segunda edición. Estos dos tomos fueron elaborados y editados por el OEFA, específicamente, por la OCAC y la oficina de publicaciones de dicha institución. La anterior responsable de Publicaciones del OEFA⁸¹, comenta que la elaboración de dicho informe generó muchas expectativas dentro y fuera de la organización pues se trataba de un producto de trabajo específicamente de la Red.

Además de la publicación de los tomos sobre la Red, tuvieron lugar otro tipo de actividades y espacios de diálogo para los funcionarios. En Valdivia, Chile, se llevó a cabo un curso de fiscalización y cumplimiento ambiental para los funcionarios de los países miembros de la Red. Además, la EPA financió un taller de cumplimiento ambiental en Lima para que los profesionales miembros de la Red pudieran participar. Quién escribe esta tesis fue invitada a participar en uno de los eventos internacionales de la Red Sudamericana organizado por el OEFA y llevado a cabo el miércoles 11 de noviembre del 2015 en Lima.

⁸¹ Entrevista con RV.

A este evento asistieron representantes de todos los países miembros de la red. Según Mauricio Cuadra (punto focal de la Red Sudamericana en Lima) y Gabriela Paliza, de comunicaciones del OEFA, el “Tercer Encuentro de la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental: Experiencias Comparadas de Fiscalización Ambiental en Sudamérica” solo pudo llevarse a cabo gracias al apoyo financiero de la EPA, del Banco Interamericano de Desarrollo y a la embajada de los Estados Unidos en Perú. Asimismo, sin la constante labor de coordinación de los puntos focales de la red (Mauricio Cuadra en Perú, Iván Honorato, de la SMA de Chile; Edgardo Duré, de la SEAM de Paraguay; Jair Schmitt del IBAMA de Brasil, y los representantes de Colombia y Ecuador) tampoco hubiera sido posible llevar a cabo el evento. Producto de las reuniones de coordinación del Tercer Encuentro se firmó un nuevo acuerdo. La versión oficial del mismo no se encuentra disponible; sin embargo, se pudo acceder a una copia de la misma gracias a un contacto interno del OEFA que prefiere mantener su identidad en reserva.

En el último documento elaborado por los altos miembros de las agencias de fiscalización ambiental que forman parte de la Red, se llegaron a los siguientes acuerdos:

- a) Intensificar el intercambio de información relacionada a los regímenes de incentivos de buenas prácticas ambientales y procedimientos para hacer efectiva y eficiente la fiscalización ambiental. Para ello se creará una base de datos regional que contenga la jurisprudencia ambiental y de fiscalización ambiental de cada país, así como compartir metodología para

el cálculo de multas y aplicación de los factores que pueden agravar o atenuar el cálculo de sanciones.

- b) Intercambiar experiencias relacionadas a la gestión de los conflictos socioambientales en la región.** Para ello, se designará un representante por cada entidad miembro de la Red para reportar y actualizar la información correspondiente a los conflictos socioambientales de cada país, así como elaborar un glosario de términos para poder estandarizar aquellos conceptos relacionados a la gestión, prevención y manejo de los mismos. El objetivo **es lograr una base de datos sudamericana** de conflictos socioambientales y un mapa virtual socio ambiental de la región el cual deberá ser de acceso público a través de la web de la Red Sudamericana.
- c) Intercambiar experiencias relacionadas a la gestión estratégica de cooperación técnica internacional. Esto se realizará designando un representante por cada miembro de la Red para que se encargue del área de cooperación internacional (financiamiento, contactos, etc.) y elaborando un formato para identificar los recursos disponibles y las líneas posibles de cooperación hacia la Red. Una vez recabada esta información, se podrá consolidar una matriz de necesidades y de prioridades.
- d) Difusión a través de la plataforma virtual web y de las redes sociales

Al final del tercer encuentro⁸², en el cuál se tuvo la oportunidad de participar, se puede ver un proceso de “evolución” de la red, pero también puntos de discusión y nuevos proyectos sumamente ambiciosos. El hecho de que se quiera elaborar un

⁸² Tras la última reunión en Lima, quedó designado como presidente temporal de la Red el Ministerio del Ambiente del Ecuador para el periodo de noviembre de 2015 a 2016; y el IBAMA para el período noviembre 2016 a noviembre 2017.

mapa virtual de la conflictividad socioambiental de la región no solo implicará un nivel de coordinación cotidiana, sino también el desarrollo de estandarización de indicadores, conceptos y herramientas en torno a la medición y manejo de conflictos. Perú tiene una ventaja en este ámbito, gracias a los reportes de conflictividad socioambiental elaborados por la Defensoría del Pueblo.

De esta manera, es claro que la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental sigue creciendo y sus objetivos se van refinando. Si en el primer encuentro en Chile y con la firma de la Declaración de Santiago se plasman objetivos más generales como “fortalecer a las agencias de fiscalización miembros de la Red” o “capacitar a los profesionales” es en el mismo proceso de construcción de la red que estos objetivos empiezan a complejizarse y a generar nuevos desafíos y agendas comunes. Esto se evidencia en la dinámica misma de las reuniones, en la producción de información y publicaciones comunes y en la complejización de sus objetivos.

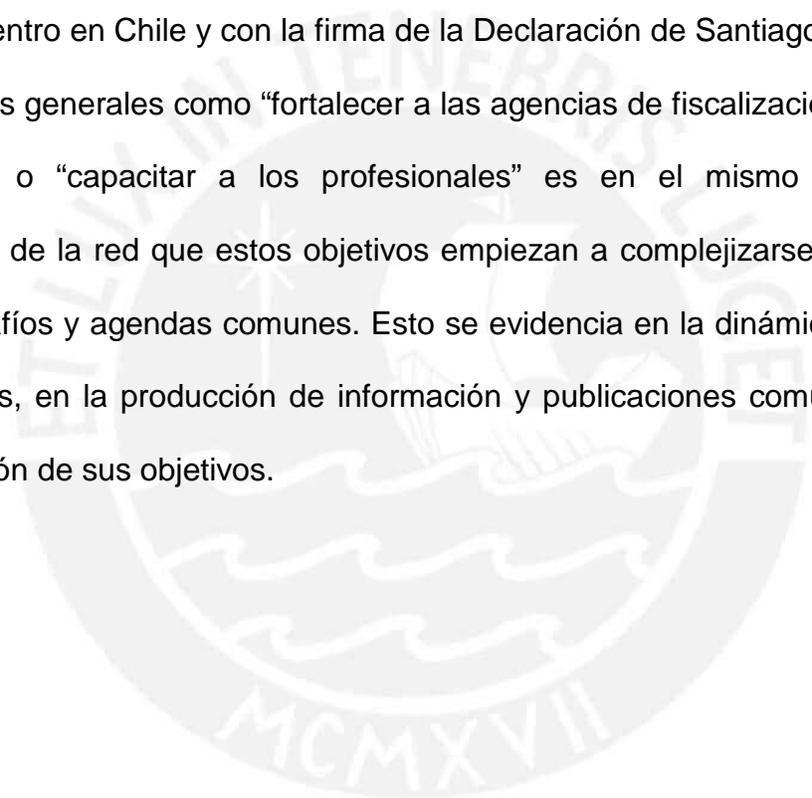


Tabla resumen de la Fiscalización Ambiental en América Latina

País	Perú	Chile	Ecuador	Colombia	Paraguay	Brasil
Entidad a cargo de la fiscalización ambiental	Organismo de Evaluación y fiscalización Ambiental. Adscrito al Ministerio del Ambiente y ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental	Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) -Creada por la Ley N° 20417 - Ley que crea el Ministerio de Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente	Ministerio del Ambiente, a través de La Subsecretaría de Calidad Ambiental y la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental y de la Dirección de Control Ambiental.	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	Secretaría del Ambiente (SEAM), parte del Sistema Nacional de Ambiente y del Consejo Nacional de Ambiente.	Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA)
Funciones	Fiscalización ambiental directa, supervisión a entidades públicas y función normativa. Fiscalización expost. Modelo Centralizado	Funciones de seguimiento y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los diferentes instrumentos de gestión ambiental. Modelo sectorial	Prevención de deterioro ambiental. Califica obras e inversiones públicas y privadas. Modelo Sectorial	Fiscaliza, torga o niega las licencias, permisos y trámites ambientales. De otorgarlos, realiza el seguimiento de estos. Tiene potestad sancionadora. Modelo centralizado y de convivencia sectorial.	Su objetivo es la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental de Paraguay Modelo sectorial.	Agencia federal encargada de realizar la fiscalización ambiental, entre otras funciones. Es el órgano ejecutor del Sistema nacional ambiental. Modelo centralizado

Elaboración propia en base revisión de los sistemas de fiscalización de cada país.

4.3) Consideraciones finales

Es claro que el proceso de construcción de un espacio de intercambio de información y conocimientos sobre fiscalización ambiental, así como el mantenimiento del mismo gracias al rol y activismo de los profesionales involucrados, es positivo pese a las dificultades del entorno. Aún es muy pronto para ver el impacto concreto de la Red a nivel institucional, normativo y técnico de las agencias encargadas de la fiscalización. No obstante, ya se puede notar la conformación de problemáticas, objetivos y estrategias comunes.

A nivel de objetivos y diagnóstico de problemáticas en común, se nota cierto nivel de consenso entre los miembros de la Red SUFICA. Los puntos focales de la red (encargados de la coordinación y los representantes de alto nivel de las agencias de fiscalización de los distintos países) reconocen entre sus retos problemas similares: deforestación, minería ilegal, conflictividad socioambiental, dificultad para hacer pagar las multas a los administrados, etc. La intención de cooperación es notoria en los compromisos que se han firmado en el último encuentro en Lima: creación de una base de datos en común, publicaciones en conjunto, mapa virtual de conflictos socioambientales en América Latina, etc. No obstante, pese a estos elementos comunes los medios para llegar a ellos no solamente son distintos, sino que difieren en cuanto al grado de eficacia y apoyo político que reciben.

Además, si bien hay objetivos y problemas en común que comparten los miembros de la Red Sudamericana, los medios para lograrlos son muy distintos. Por un lado, hay modelos sectoriales como el paraguayo, el ecuatoriano y el chileno. Dentro de

este grupo, hay notorias diferencias de capacidad y apoyo político y económico del gobierno. En este grupo, la fiscalización chilena tiene mucho más fuerza que la ecuatoriana y la paraguaya: no solo respecto al diseño de las políticas, sino también a nivel de apoyo económico y a capacidad estatal.

Por otro lado, está el grupo con modelos más centralizados como la ANLA, el OEFA y el IBAMA. Entre ellos, los más poderosos y con mayor independencia y poder político institucional son el ANLA y el OEFA. El tema del manejo de las sanciones y de la información pública del estado de los procesos sancionadores a los administrados muestra las diferentes formas que hay para abordar la problemática. El IBAMA y la ANLA tienen una postura muy firme al momento de tener la sanción como un arma institucional básica, así como a la idea de que todas las “armas” deben estar disponibles para la gestión de la fiscalización ambiental. ¿Qué quiere decir esto? Que no debe optarse por la fiscalización punitiva o la preventiva, correctiva o de incentivos, sino tenerlas todas a disposición para cuando la situación lo amerita. Desde un punto de vista ya no simplemente administrativo y de gestión pública, sino de lógica pura, es mejor tener la posibilidad de elegir entre dos opciones que optar directamente solo por una.

En la actualidad, OEFA tiene ese grave problema. Su discurso institucional del tipo “son mejores las medidas correctivas que las punitivas”, (ya sea un mecanismo de defensa o de resistencia por parte de los burócratas), y la carencia de blindaje institucional que le termine de dar completa autonomía (como la que si tiene la Defensoría del Pueblo, con un perfil de profesionales más o menos similar) hacen

peligrar su rol de fiscalización ambiental. En un escenario político adverso, y con los legados históricos de fragmentación de políticas gubernamentales, no es probable que el OEFA pueda seguir cumpliendo su rol de fiscalización ambiental como lo hace hoy en día.

¿Cómo construir Estado desde una red que no cuenta o cuenta con una mínima partida presupuestal propia? La clave estaría en las motivaciones personales de los funcionarios, junto a un perfil distinto al de la mayoría de agencias estatales. Como ya se ha tratado en el capítulo anterior, el cuerpo burocrático (al menos del OEFA) de las agencias ambientales es mucho más reciente que la de la mayoría de instituciones tradicionales como salud, agricultura, vivienda, etc. Estas nuevas instituciones, creadas en contextos en los que prima la lógica de las islas de excelencias y la primacía de las tecnocracias, se han visto forzadas a reclutar miembros nuevos, en su mayoría jóvenes funcionarios con alto nivel profesional.

El perfil profesional de los funcionarios no es una variable más. Junto a la motivaciones que traen consigo (deseo de carrera dentro del Estado, aprendizaje y mejora de habilidades, ansias de servicio y consciencia ambiental producto de la firme creencia en la importancia del rol fiscalizador) y a la presión/apoyo internacional en áreas como cambio climático y fiscalización ambiental, las redes de profesionales en el sector pueden producir alternativas sumamente interesantes. La continuidad de la misma red depende del interés de sus miembros (sin tener necesariamente el apoyo de sus gobiernos) y sus estrategias para conseguir financiamiento, organizar eventos, intercambios, etc.

Como ya se ha mencionado es notorio que existe gran motivación por parte de los profesionales que forman parte de la red, especialmente de los puntos focales de cada país. El intercambio de experiencias, los talleres de fiscalización ambiental, las pasantías de la EPA y el propio proceso de coordinación devienen en un incremento de la identidad compartida los funcionarios. El hecho de que la mayoría de ellos, como se explicó en capítulos anteriores, tenga fuerte conciencia ambiental y de responsabilidad de servicio público, es un mecanismo de sinergia dentro de la misma red, entre las agencias estatales y de las agencias con la sociedad misma. Por eso mismo, a desmedro de lo que algunos autores puedan pensar, la difusión y cambio de los modelos institucionales no solo se explica por coyunturas críticas, factores externos o legados históricos, sino también por comunidades de profesionales (cambios normativos, como los denominarían Powell y Dimaggio, 1983) que debido a su autoridad epistémica y profesional, se abren un campo para el diseño y aplicación de políticas. En este caso, dentro del área de fiscalización ambiental.

Capítulo 5

Conclusiones

5.1) Conclusiones

El proceso de construcción de un Estado que se haga cargo de la fiscalización ambiental aún no está concluido y el panorama de cómo se desenvolverá este proceso en los años que vienen es muy incierto. El desarrollo de esta tesis ha permitido comprobar que la institucionalidad ambiental peruana sigue siendo frágil, especialmente en el área de fiscalización ambiental. Sin embargo, sería mezquino e impreciso señalar que no han existido avances significativos en comparación a anteriores modelos de “fiscalización” ambiental.

Para empezar, se debe recordar que la tesis se planteó como el estudio de un caso de construcción del Estado desde la agencia de emprendedores institucionales. En ningún momento se ignoraron los legados institucionales históricos ni la coyuntura crítica; al contrario, fueron utilizados para comprender el proceso que desembocó en la creación del OEFA. Sin embargo, consideramos que el factor decisivo para la construcción del OEFA y su continuidad fueron sus propios funcionarios. Ellos actuaron (actúan) como emprendedores institucionales que utilizaron una coyuntura crítica y dieron un sentido a su labor como funcionarios públicos insertándose a una comunidad epistémica. Esto les permitió sacar adelante a la institución al momento de desarrollar un rol efectivo de fiscalización ambiental y romper con el sistema antiguo sistema.

La primera pregunta que se planteó la tesis fue acerca del contexto en el que surgió la institución. Haciendo un rastreo de la evolución del Estado verde en el Perú (desde sus inicios hasta el momento de la crisis del modelo sectorial) fue posible determinar que el OEFA surgió en un contexto hostil. Este contexto hostil estaba marcado por los poderosos intereses económicos y políticos, ligados al intenso despliegue de las Industrias extractivas en el país, que mantuvieron (y mantienen) una férrea oposición a la labor de fiscalización ambiental desde el Estado. Además, los propios legados de debilidad del sistema ambiental del país y la crisis de los conflictos socioambientales llevaron a la apertura de una ventana de oportunidad que marcó un controversial y accidentado inicio del OEFA.

Gracias al análisis de la trayectoria de las instituciones ambientales previas al OEFA, queda claro que el Estado que se había construido para responder a las necesidades de la gestión de recursos y a la fiscalización sobre sus usos e impactos, era realmente inadecuado. La evaluación de diversos especialistas en el tema, la conflictividad socioambiental y la experiencia misma sobre el estado de degradación ambiental actual que tiene el país (con más de 8000 pasivos ambientales identificados para la segunda mitad del año 2015) son evidencia más que suficiente para probar que, de algún modo, la institucionalidad ambiental del Perú era deficiente y no estaba cumpliendo sus objetivos.

La premisa anterior obliga a preguntarse por el porqué de esta ineficiencia. ¿Acaso no se diseñaron políticas modernas y no existieron especialistas en el tema? Si bien es cierto que hubo diseño de políticas de fiscalización ambiental muchas veces asesorado por instancias supranacionales como el Banco Mundial

o Cooperación Internacional, el diseño era realmente insuficiente para lograr los objetivos de preservación ambiental. Esto ocurre debido a la dependencia de ingresos que tiene el Estado peruano hacia el flujo monetario que traen las industrias extractivas (Arellano 2011; Bebbington 2013; Paredes 2015) y a la producción de dispositivos decoupled, tal como plantea Hironaka. Además, la clase política y empresarial no tenía incentivos para impulsar una adecuada legislación ambiental. El gobierno peruano muchas veces se había visto obligado por presión internacional a realizar mejoras en su diseño de gestión ambiental y a adoptar políticas, instrumentos o estándares ambientales⁸³. Sin embargo, al no hacerse ningún análisis o estudio previo, y al no existir en la clase política la real voluntad política de implementar adecuadamente estos lineamientos, se tenía un escenario de gestión ambiental lleno de dispositivos decoupled. Ante este escenario, la conflictividad social se incrementó y la presión internacional comenzó a abrir una ventana de oportunidad que desembocó en la creación del OEFA.

Esto lleva a la segunda pregunta que se planteó en la tesis. ¿Por qué la creación del OEFA representó un cambio real en el rol del Estado frente a la fiscalización ambiental? Esto podría parecer intrascendente, pero si, una vez más, se hace una revisión a la evidencia histórica de qué ocurren con las políticas públicas y la normativa que se emite en el país, es claro que la creación del Ministerio del Ambiente y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental podía nuevamente ser un caso de “decoupling” o de Estado de papel.

La experiencia de los últimos cinco años nos dice que esto no fue exactamente así. Y la prueba más contundente de ello es que el OEFA es tal vez, junto a la

⁸³ Entrevista con Iván Lanegra

Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, la institución más polémica de los últimos años en el Perú. Los ataques que ha sufrido vienen no solamente desde el sector privado (las empresas administradas y fiscalizadas por el Organismo de Evaluación), sino también desde otros frentes del Estado. El Ministerio de Energía y Minas junto al Ministerio de Economía y Finanzas fueron los principales promotores de la ley 30230 que han limitado seriamente las funciones y el alcance del OEFA.

El carácter polémico del OEFA radica en las rupturas que ha generado en relación al viejo institucionalismo ambiental del país. La forma de “hacer fiscalización ambiental” en el Perú antes de la creación del OEFA era realmente mínima. A lo largo de la tesis encontramos cuatro rupturas clave que prueban que a la fecha, el OEFA no es una institución de papel. Fueron cuatro rupturas: el cambio del sistema institucional, el fin de los mecanismos de fiscalización de escritorio o terciarizadas, el rol rector del OEFA sobre otras instituciones en materia de fiscalización ambiental; y, finalmente, la labor que mantiene frente a los conflictos socioambientales del país.

El hecho de que el OEFA rompiera con el viejo institucionalismo ambiental, sectorial e ineficiente, nos lleva a la tercera pregunta planteada. ¿Qué fuerzas llevaron a que el OEFA se desempeñe de manera eficaz en un ambiente hostil a la institucionalidad ambiental? ¿Qué mecanismo permitió sostener su rol y la continuidad de estas rupturas? Nuevamente la respuesta recae en la vocación y en la identidad compartida acerca del manejo del medio ambiente que tienen los funcionarios públicos del OEFA.

Sostengo que la razón por la que la fiscalización ambiental tiene fuerza en el país se debe a la labor de los funcionarios del OEFA. Por su perfil profesional, su vocación, sus motivaciones personales, por el sentido que le otorgan a su rol como funcionarios públicos encargados de fiscalizar el Medio Ambiente, estos burócratas comparten una identidad y una manera de entender la fiscalización. Ellos componen una burocracia que concibe de una manera particular la labor que el Estado debe tener en materia ambiental y que, en base a esta identidad compartida, tienen agencia desde la institución a la que dan vida. El principal rasgo que tienen en común los profesionales entrevistados es su visión compartida sobre la importancia de trabajar en el Estado para devolverle la legitimidad frente a la población y, al mismo tiempo, la creencia de que la fiscalización ambiental y protección ambiental deben ser prioridades de la política nacional.

El discurso de los funcionarios del OEFA contiene fuertes elementos de optimismo y la convicción de que el trabajo que hacen es útil no solo para prevenir y mitigar la degradación ambiental, sino para disminuir la conflictividad socioambiental que aqueja al país. Desde el funcionario con menor rango hasta el ex Director Ejecutivo de la institución, Hugo Gómez Apac, se comparte un perfil de “workaholic” y de dedicación total al trabajo. Hay un sentido compartido de reconocimiento y orgullo por el trabajo que sea realiza⁸⁴.

El sentido compartido y la búsqueda de hacer el trabajo de la manera más perfecta posible, ocasionó que los funcionarios buscaran contactarse con

⁸⁴ Lamentablemente, esta tesis no pudo completar de manera exhaustiva (por motivos de tiempo, presupuesto y acceso institucional) cómo se construyó la episteme cotidiana en el OEFA. Queda pendiente para una futura investigación.

funcionarios de agencias de fiscalización ambiental de otros países para compartir experiencias y conocimientos. De este modo es que nace la Red Sudamericana. La experiencia de los funcionarios del OEFA en la Red Sudamericana ha sido sumamente positiva. Más allá de constituir un ejemplo de intercambio de conocimientos y estilos de fiscalización ambiental, la Red Sudamericana ha permitido que los funcionarios del OEFA empiecen a formar parte de una red epistémica de profesionales. Se puede afirmar que la inserción del OEFA a esta comunidad ha reforzado la identidad de sus funcionarios y ha contribuido a fortalecer su agencia dentro del Estado.

No obstante, como se vio en el capítulo tres, la situación del OEFA es sumamente delicada. El boom de los recursos naturales ha llegado a su fin y la labor del OEFA va a seguir complicándose, por lo cual cabe preguntarse si su burocracia va a tener que, por decirlo de alguna manera, traicionar “el purismo” de los principios de la red de expertos a la que pertenece con el fin de asegurar la institucionalidad ambiental en el país. Sin embargo, debe cuidarse de no hacerlo a tal punto que deje de pertenecer a dicha comunidad, y, por lo tanto, deje de tener un ethos que privilegie el ejercicio de una fiscalización ambiental justa y eficiente. Afortunadamente, cómo señalamos en los capítulos tres y cuatro, la actual Directora del OEFA, Tessy Torres, lidera un cambio de posición sobre la Ley 30230 y puede intuirse que el interés del OEFA por seguir realizando adecuadamente sus funciones de fiscalización se mantiene.

Esto nos lleva a plantearnos una pregunta que excede los límites de esta investigación. Tras haber repasado la historia del OEFA y su rol actual en

fiscalización ambiental, surge la duda ¿quién dirige hoy en día la política ambiental en el país? Vergara y Encinas se preguntan por la supervivencia de instituciones neoliberales en país pese a un ambiente social hostil a ellas (Vergara y Encinas 2016) y sostienen que la clave es la fuerza de la tecnocracia por sobre los debilitados partidos políticos. ¿Esto se aplica a la arena ambiental?

El actual MINAM está lleno de economistas, los cuales tienen una identidad y una episteme totalmente distinta a los miembros del OEFA. ¿La entrada de los economistas al MINAM responde a una decisión tecnocrática o quizás es más sensato pensar que el actual escenario político ha forzado este cambio en dicho ministerio? ¿Qué factores políticos del actual periodo de gobierno pueden dar auxilio al OEFA, o por otro lado, terminar llevándolo a su extinción? ¿Cuáles son las limitaciones de la construcción de institucionalidad, ambiental o de otro tipo, basada en comunidades epistémicas y redes sin el apoyo del sistema de partidos políticos? Estas y otras preguntas son sumamente pertinentes dado el contexto.

Desde la academia y las ciencias sociales peruanas, se abre entonces una agenda urgente de investigación. Por lo pronto, el OEFA sigue dando la lucha y sus funcionarios siguen construyendo mecanismos de resistencia para mantener en pie su labor de fiscalización ambiental.

Bibliografía

- Aldana Durán, I. (2013). "La Fiscalización Ambiental en el Perú: Orígenes, Estado Actual y Perspectivas Futuras". Lima. Derecho y Sociedad. Vol. ° 41.
- Aldana Durán I. (2013a) "Para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental en el Perú (Parte I)". En: Prometheo Revista electrónica del Círculo de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://www.prometheo.cda.org.pe/articulophp?id=63> (Consultado el 29 de noviembre de 2013).
- Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the resource curse: decentralization, mining and conflict in Peru. *Journal of Development Studies*, 47, 617-638.
- Arellano-Yanguas, J. (2012). Mining and conflict in Peru: sowing the minerals, reaping a storm. En A. Bebbington (Ed.), *Social conflict, economic development and extractive industry. Evidence from South America* (pp. 89-111). New York: Routledge.
- Auyero, J. (2012). Los sinuosos caminos de la etnografía política. *Pléyade*. N°10 Julio-Diciembre 2012. Chile. Centro de Investigación de Análisis de Política.
- Barandiarán Gómez, A. (2008). "Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú: Propuestas para el Diseño de esta Herramienta". Lima. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR
- Bauman, Z. (2007). "Tiempos líquidos: vivir en una época de incertidumbre". Tusquets, 2007
- Bauman, Z. (2005). "Vida Líquida". Buenos Aires, Paidós.
- Bebbington, A. (2009). The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes? .NACLA Report on The Americas. September/October. Pp. 12-40
- Bebbington, A. (2013). Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bebbington, A., Scurrah, M., and Chaparro, A. (2013 a). La Participación Ciudadana en las Industrias Extractivas en el Perú. In Proyecto Industrias Extractivas, Conflictos Sociales e Innovaciones Institucionales en la Región Andino Amazónica. Documento de trabajo N°7 Ford Foundation.
- Bebbington, A., & Bury, J. (Eds.). (2013). *Subterranean struggles: New dynamics of mining, oil, and gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Beck, U. (1998). "La Sociedad del Riesgo: hacia una nueva modernidad". Barcelona, Paidós.
- Bennett, O. (1991). *Greenwar: environment and conflict*. London: Panos Publication.
- BID. (2015). "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú". BID, Agosto 2015
- Boggio, M. (1971). "La minería Peruana". Ed. La Confianza. Lima.
- Bresser Pereira, L. C. (1997). "Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State". *Journal of Post-Keynesian Economics* 20, 1: 7-23.
- Bruner, J. (2013). Policing Epistemic Communities. *Episteme*, 10 (4), 403-416. Disponible en: http://journals.cambridge.org/abstract_S1742360013000348

- Campbell, J.L. (2004) Institutional change and globalization. New Jersey: Princeton University Press; 2004.
- Capoccia, G. and Kelemen, R. D. (2007). "The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism". World Politics, Vol. 59 N°3, 341-369.
- Carmin, J., and Agyeman. (Ed.) (2011). Environmental inequalities beyond borders: local perspectives on global injustices. Massachusetts. The MIT Press.
- Carpenter, D. (2001) The Forging of Bureaucratic Autonomy: reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928. Princeton, New Jersey. Princeton University Press.
- Carton, Benedict. (2003). "The forgotten compass of death: apocalypse then and now in the social history of South Africa." Journal of World History 37: 199-218.
- Collier, P. (2000). Economic causes of civil conflict and their implications for policy. Washington D.C: Banco Mundial.
- Collier, P., and Hoeffler, A. (2000). "Greed and grievance in civil war". Policy Research Working Paper Series 2355, The World Bank.
- Collier, P., and Hoeffler, A. (2005). "Resource rents, governance, and conflict". Journal of Conflict Resolution, 49(4), 625-633.
- Collier R. and D. Collier. (1991). Shaping the Political Arena: Critical Junctures. The Labor Movements and Regime Dynamics in Latin America. Princeton: Princeton University Press.
- Contreras, C. (2013). Historia del Perú contemporáneo: desde las luchas por la independencia hasta el presente. Lima: Instituto de Estudios Peruanos: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico: Centro Investigación Universidad Pacífico.
- Convoca. (2016). OEFA Reconoce impacto nocivo de la ley del "Paquetazo ambiental". Convoca.pe. 09 de Noviembre de 2016. Disponible en <http://convoca.pe/agenda-propia/oefa-reconoce-impacto-nocivo-de-la-ley-del-paquetazo-ambiental>
- Dargent, E. H. (2013). Reseña: Barry S. Levitt, Power in the Balance: Presidents, Parties and Legislatures in Peru and Beyond (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2012) [Reseña]. Journal of Latin American Studies, 45 (1), pp. 188-190. Recuperado de <http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=LAS&tab=currentissue>
- Red SUFICA (2013). Declaración de Lima I, noviembre 2013
- Red SUFICA (2015). Declaración Lima II, noviembre 2015
- Red SUFICA (2014). Declaración de Santiago, noviembre 2014
- Defensoría del Pueblo. (2015). "Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarbúricos" Informe Defensorial N° 171 Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas

- Delazay, Y., & Garth, B. G. (2002). *The internationalization of palace wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*. Chicago, University of Chicago Press. <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=496604>.
- Diario El Comercio (2008). Entrevista a Manuel Pulgar Vidal. "Es un despropósito que el ministerio del medio ambiente no vea la minería". 28 de enero de 2008.
- Diario Gestión. (2008). Sección Política. "Ministerio del Medio Ambiente se creará por decreto supremo". 17 de marzo de 2008.
- Diario Gestión. (2008). Sección Política. "Brack:Ministerio del Medio Ambiente no fiscalizará minería". 11 de abril de 2008.
- Diario Gestión. (2011). "Giesecke respalda creación de autoridad independiente que fiscalice EIA". 12 de noviembre 2011.
- Dunning, T. (2008). *Crude democracy: natural resource wealth and political regimes*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1983). "Sour Grapes", Cambridge. Cambridge University Press.
- Evans, P. (2000). Fighting marginalization with transnational networks: Counterhegemonic globalization. *Contemporary Sociology*, 29(1) (2000), 230-241.
- Foucault, M., & In Lagrange, J. (2005). *El poder psiquiátrico: Curso en el Collège de France (1973-1974)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (1970). *The order of things: An archaeology of the human sciences*. New York: Vintage Books.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B. (Capítulo 1).
- Fleck, L. (1979). "Genesis and Development of a Scientific Fact" Chicago: University of Chicago Press, 1979; translated from the 1935 edition printed in German.
- Goodsell, C.T. (1974) "American Corporations and Peruvian Politics". Harvard: University Press.
- Grindle, M. 2002. Review of Bresser Pereira and Spink 1999. *Journal of Latin American Studies* 34, 1: 179–81.
- Haas, P. (2008). Epistemic Communities. En Bodansky, D., Bruneé, J., and Hey, E. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford. Oxford University Press.
- Haas, Peter M. (2001). "Policy knowledge: epistemic communities." In *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, Neil J. Smelser and Paul B. Bates, Eds. Amsterdam: Elsevier.
- Haas, P. M. (2001b). *Institutions for the earth: sources of effective international environmental protection*. Cambridge MA, The MIT Pr.

- Haas, P. (1992). "Epistemic Communities and International Policy Coordination" in *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Winter, 1992), pp. 1-35
- Hall P. (2010). Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In: Mahoney J and Thelen K, editors. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*; 2010; pp. 204–223
- Hall, P., and Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957.
- Hironaka, A. (2002). "Decoupling in the Environmental Arena: The case of environmental impact assessments" in Hoffman, A., and Ventresca, M. (2002). *Organization, policy and the natural environment*". Stanford, California. Stanford University Press (214.228).
- Holzner, B., and Marx, J. (1979) "Knowledge Application: The Knowledge System in Society" Boston: Allyn & Bacon, 1979, pp. 107-11
- Hochstetler, K. (2011). The Politics of Environmental Licensing: Energy Projects of the Past and Future in Brazil. *St Comp Int Dev* (2011) 46:349–371 DOI 10.1007/s12116-011-9092-1
- Hoffman, A., and Ventresca, M. (2002). *Organization, policy and the natural environment*". Stanford, California. Stanford University Press (214.228).
- Huertas del Pino, L. (2009). "Fiscalización ambiental de las actividades mineras: ¿Cuán urgente es la implementación del OEFA?". En: *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica*. N° 8. Año 4. p. 105.
- Karl, T. (1997). *The paradox of plenty: oil booms and petro-states*. Berkeley: University of California Press.
- Keck, M., and Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press
- Kirsch, S. (2014). *Mining Capitalism: The Relationship between Corporations and Their Critics*. California: University of California Press.
- Kuhn, T. (1970). "The Structure of Scientific Revolutions", 2d ed. Chicago: University of Chicago Press, 1970, pp. 174-210, with quotes drawn from pp. 175 and 180.
- Kuramoto, J., Glave, M. (2014) *Extractivismo y crecimiento económico en el Perú, 1930-1980*. In *compendio de historia económica: entre la gran depresión y el reformismo militar*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Kurtz, M., and Schrank, A. 2007. Growth and governance: Models, measures, and mechanisms. *Journal of Politics*. 69: 538-554.
- Lanegra, I. (2015). "¿Cómo decide el Gobierno quién es indígena y quién no? En Opinión, Ojo Público. Miércoles 15 de abril 2015. En. <http://ojo-publico.com/46/como-decide-el-gobierno-quien-es-indigena-y-quien-no>

- Lanegra, I. (2014). *Institucionalidad Ambiental Peruana*. En Damonte, G., y Villa, G. *Agenda de Investigación en temas socioambientales en el Perú: Aportes desde las ciencias sociales* (pp. 47-74). Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas.
- Lanegra, I. (2008). "El (ausente) Estado ambiental: razones para la reforma de las instituciones y las organizaciones públicas ambientales en el Perú" Lima : Consultores para Decisiones Estratégicas.
- Larson, Ann. (1990). "The social epidemiology of Africa's AIDS epidemic." *African Affairs* 89: 5-25.
- Le Billon, P. (2001). "The ecology of war: natural resources and armed conflicts". *Political Geography*. School of Geography, Mansfield Road, Oxford.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory Soc.* 2000;29(4):507-48.
- Mahoney J, Thelen K. A (2010) theory of gradual institutional change. In: Mahoney and Thelen, editors. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*; 2010. p.1-37.
- Morón, E., and Sanborn, C. (2007). "The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game," *Research Department Publications 3202*, Inter-American Development Bank, Research Department
- Naguib, D., and Brulle, R. (2005). "Power, Justice and the Environment: Toward Critical Environmental Justice Studies" in Naguib, P., and Brulle, R. (Eds). (2005) "Power, Justice and the Environment. A Critical Appraisal of the Environmental Justice Movement" Cambridge, MIT Press. 1-19 pp.
- Nelkin, D. (1979). "Scientific Knowledge, Public Policy, and Democracy," *Knowledge Creation, Diffusion, Utilization* 1 (September 1979), p. 107
- Nelkin, D. (1975). "The Political Impact of Technical Expertise," *Social Studies of Science* 5 (February 1975), pp. 35-54.
- North, D. (1999). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". New York, Cambridge University Press
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2015). *El Aporte por Regulación que percibe el OEFA como Garantía para una protección ambiental eficaz*. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Disponible en: <http://www.youblisher.com/p/1068905-El-Aporte-por-Regulacion-que-percibe-el-OEFA-como-garantia-para-una-proteccion-ambiental-eficaz-Reconocimiento-normativo-de-su-condicion-de-acreedor-tributario/>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2014 a). *Aplicación del Artículo 19 de la Ley 30230. Medidas para la promoción de la inversión en materia ambiental*. Infografía. Disponible en: <http://www.youblisher.com/p/959704-Infografia-del-articulo-19-de-la-Ley-30230/>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2014 b). *La Fiscalización ambiental en el Perú. Revisiones sobre las funciones y atribuciones del OEFA*. Lima: Organismo de Evaluación y

Fiscalización Ambiental. Disponible en: <http://www.oefa.gob.pe/publicaciones/la-fiscalizacion-ambiental-en-el-peru>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2014 c). Bases de la Fiscalización Ambiental en el Marco de la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental. (2 a Ed.).

Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Disponible en: <http://www.youblisher.com/p/1078940-Bases-de-la-Fiscalizacion-Ambiental-en-el-Marco-de-la-RED-Sudamericana-de-fiscalizacion-y-cumplimiento-ambiental-Segunda-Edicion/>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2014 d). El rol del OEFA en la gestión de Conflictos socioambientales. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Disponible en: <http://www.youblisher.com/p/1057815-El-rol-del-OEFA-en-la-gestion-de-conflictos-socioambientales/>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2013). El abc de la fiscalización ambiental. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Disponible en: <http://www.oefa.gob.pe/publicaciones/abc-fiscalizacion-ambiental>

Orihuela, J. C. y Paredes, M. V. (2015). "Gestión sostenible de recursos naturales e industrias extractivas: Los desafíos del desarrollo regional basado en recursos extractivos" (1a Edición). Lima: CIES. Recuperado de http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/011-jose_carlos_orihuela-maritza_paredes.

Orihuela, J. C. (2013). How do 'Mineral-States' Learn? Path-Dependence, Networks and Policy Change in the Development of Economic Institutions. *World Development*, 43 (3), 138-148. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.10.004>

Orihuela, J. C. (2014 a). La gobernanza de los recursos y el ambiente en la Amazonía peruana: Delineando una agenda de investigación desde el institucionalismo económico. In *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Aportes desde las ciencias sociales* (pp. 47-74). Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas.

Orihuela, J. C. (2014 b). Converging Divergence: The Diffusion of the Green State in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 49 (2), 242-265. Disponible en: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12116-013-9147-6#page-1>

Orihuela, J. C. (2014 c). The Environmental Rules of Economic Development: Governing Air Pollution in Chuquicamata and La Oroya. *Journal of Latin American Studies*, 46 (1), 151-183. Disponible en: <http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=LAS>

Orihuela, J. C. (2014 d). Crossing Boundaries to Understand Change: Varieties of Developmental State Structures in Chile and Peru. En Drinot, P. *Peru in Theory*.

Londres: Palgrave Macmillan. Disponible en: <http://199.168.12.107/peruintheory/PauloDrinot>

Paredes, M.V. (2012). "Extractives Dependence and the Persistence of Poor State Capacity: The Case of Bolivia". En En Thorp, R. et. al. *The Developmental Challenges of Mining and Oil: Lessons from Africa and Latin America*. Londres: PALGRAVE.

- Paredes, M. V., et al. (2015). "Agendas globales, traducciones locales: capacidades estatales en el contexto del boom extractivo" Forthcoming. Lima. PUCP.
- Paredes, M. V. y De la Puente, L. (2014). Protestas y Negociaciones Socio-Ambientales. El Caso de las Industrias Extractivas. Agenda de Investigación en Temáticas Socio-Ambientales en el Perú. Una Aproximación desde las Ciencias Sociales (pp. 75-106). Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas. Disponible en: <http://cisepa.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/11/Agenda-de-investigaci%C3%B3n.pdf>
- Pegram, T. (2008). "Accountability in Hostile Times: the Case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996–2001" *J. Lat. Amer. Stud.* 40, 51–82 f 2008 Cambridge University Press
- Ponce, A., and McClintok, C. (2014). "The Explosive Combination of Inefficient Local Bureaucracies and Mining Production: Evidence from Localized Societal Protests in Peru" *Latin American Politics and Society* Volume 56, Issue 3, pages 118–140, Fall 2014
- Polanyi, M. (1962). "The Republic of Science," *Minerva*, vol. 1, 1962, pp. 54-73.
- Powell, W., and DiMaggio, P. (1983). "The Iron Cage Revisited: institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields" *American Sociological Review* 48, 147-160
- Rauch, J., and Evans, P. (2000). "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics* 75: 49–71.
- Rinne, J. (2003). "The Politics of Administrative Reform in Menem's Argentina: The Illusion of Isolation". In *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, ed. Ben Ross Schneider and Blanca Heredia. Coral Gables: North-South Center Press. 33–58.
- Rodríguez, M (2008). Declive de las Instituciones y la Política Ambiental en América Latina y el Caribe (pp. 65-99). En Rodríguez, M. (Ed.) *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*, Bogotá: Foro Nacional Ambiental. Disponible en: <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/declive.pdf>
- Ross, M. L. (1999). The political economy of the resource curse. *World Politics*, 51, 297–322.
- Schrank, A. (2009). "Professionalization and Probity in a Patrimonial State: Labor Inspectors in the Dominican Republic". *Latin American Politics and Society*. University of Miami.
- Soifer, H. (2012). "The Causal Logic of Critical Junctures". *Comparative Political Studies*. Vol. 45, N°12, 1572– 1597.
- Sokoloff and Engerman (2000) "History Lessons Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World". *Journal of Economic Perspectives*—14, 3—Summer 2000—217–232
- SPDA. (2015). "Fiscalización Ambiental. Recomendaciones para un fortalecimiento integral". Lima SPDA.

- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, edited by J. Mahoney and D. Reuschemeyer. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K, and Streek. (2005). Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford. Oxford University Press.
- Thorp, R., and Bertram, G. (2013). Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta. Lima: Universidad del Pacífico.
- Thorp, R.; Battisteli, S.; Guichaoua, Y.; Orihuela, J. C. y Paredes, M. V. (2014). Los Desafíos de la Minería y el Petróleo para el Desarrollo. Lecciones de África y Latino América. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <http://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/economia/213-los-desafios-de-la-mineria-y-el-petroleo-para-el->
- Valdez Muñoz, W. (2013). “Marco Institucional para la gestión ambiental en el Perú” Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho 72:45-62.
- Valencia, L. (2014). Políticas ambientales, conflictos socioambientales y minería informal. En Agenda de Investigación en Temas Socio-Ambientales en el Perú. Una Aproximación desde las Ciencias Sociales (pp. 107-127). Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas. Disponible en: <http://cisepa.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/11/Agenda-de-investigaci%C3%B3n.pdf>
- Weber, Max. (1922). “Economía y Sociedad”. México: Fondo De Cultura Económica, 2014.
- Youde, J. (2007). AIDS, South Africa, and the politics of knowledge. Idershot, Hampshire, England ; Burlington, VT : Ashgate.

Lista de Leyes y Normativa utilizada

DL N°757

Ley N° 25763

Ley n° 27786

DL N°25763

Ley N° 26734,

DS N° 016-93-EM,

Ley 27474

Ley 28964

R. MI N° 025-2008-PCM.

DL N° 1013

ley 30011

Anexos

Entrevista a Mauricio Cuadra (Sobre Red SUFICA)

Nombre

Profesión

Edad

Cargo en OEFA y tiempo en el cargo

Cargo anterior en OEFA y tiempo en ese cargo

trabajo anterior

Sobre la red

- ¿Desde cuándo existe la red? ¿Cuáles son los objetivos? ¿Cómo se financian sus actividades?
- ¿Quiénes impulsaron su conformación (creación) y desarrollo? [Quiénes asumieron la labor de formar los cimientos de la RED, delinear sus objetivos, etc.]
- ¿Cómo se vincula el OEFA a esta red? ¿Qué personas son los articuladores?
- ¿Qué importancia tienen los documentos: “Declaración de Santiago” y “Declaración de Lima”?
- ¿Qué tipo de profesionales conforman la red? ¿Hay algún tipo de remuneración?
- ¿Cuáles son las ventajas de que exista una red sufica?
- Tengo entendido que hay un puesto de presidencia de la red (temporaria) ¿Hay algún tipo de personal que permanentemente se haga cargo, coordine la organización de la RED? ¿O son los encargados de cada país los que manejan permanentemente las coordinaciones?
- ¿Cuándo le tocó la presidencia al OEFA, cuáles fueron las actividades que se llevaron a cabo? ¿Quién se hizo cargo de su implementación? ¿Cómo fueron financiadas?

Rol personal en la red

- ¿Cuál es su rol/labor en la red? ¿Qué actividades desarrolla?- ¿Cómo se vincula a esta red?
- Las tareas que desarrolla en su calidad de coordinador de la red sufica en Perú, ¿cuánto tiempo le demandan de sus otras labores en el OEFA? ¿Coordina con su supervisor sobre las actividades de la Red?
- Las labores del OEFA dentro de la Red, ¿están en el PLANEFA?
- ¿Con qué profesionales de los otros países coordina?
- La próxima reunión será en Lima. ¿Cuándo? ¿Quiénes participarán? Cómo se realiza la organización.
- ¿Quién más está involucrado en las actividades y/o labores de coordinación de la red en el OEFA?

Entrevista Iván Lanegra

1.- Tenemos una historia de institucionalidad ambiental que se remonta desde el ONERN hasta el día de hoy con la creación del SENACE, pasando por todo lo que significó el DL 1013. *¿Por qué demoramos tanto en transitar del modelo sectorial al modelo transversal? ¿Por qué el Ministerio de Ambiente es una construcción estatal tardía?*

2.- El mundo de los derechos humanos en Perú forma parte de lo que la teoría llama “transnational advocacy network”. [La Defensoría del Pueblo, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, etc., forman parte de una red internacional de derechos humanos.] Para el caso de la Defensoría del Pueblo, se puede incluso hablar de activismo estatal y de pertenencia a una comunidad epistémica (abogados y profesionales especialistas en derechos humanos). Esto se fundamenta, entre otras razones, en el blindaje constitucional de la DDPP y en el cuerpo burocrático altamente especializado que posee.

En el caso específico de la burocracia ambientalista en el país (Minam, OEFA); *¿Se podría afirmar que se está empezando a consolidar el mismo tipo de funcionario público? ¿Podría hablarse de activismo estatal incipiente en el OEFA?*

3.- Discurso tras la ley 30230 (paquetazo ambiental). *¿Si es que no tiene capacidad para hacer pagar multas cómo puede hacer cumplir la remediación ambiental?*

Guía entrevista Funcionarios OEFA

1. Perfil

a) Nombre y Edad/ Profesión/ Cargo / Tiempo en el cargo /

2. Experiencia Profesional e Ingreso a la Oefa

b) ¿En qué áreas de especialización se ha desempeñado a lo largo de su experiencia profesional?

c) ¿En qué institución/es trabajaba antes de desempeñar su actual cargo en OEFA?

d) ¿Qué cargo/s desempeñaba en su anterior/es puesto/s de trabajo?

e) ¿Cómo ingresó a trabajar en el OEFA? ¿qué lo motivó?

f) ¿Qué funciones realiza dentro del OEFA?

g) ¿Qué perspectivas laborales tiene dentro de la institución? ¿piensa permanecer en ella?

3. Crecimiento del Oefa: Avances y Retos

h) ¿Qué rol cumple la OEFA dentro del Estado? ¿Cuál es su relevancia?

i) ¿Existe un proceso de descentralización? ¿desde cuándo? ¿con qué fin?

j) ¿Cuáles son los retos de la descentralización? ¿Cuentan estas oficinas con los recursos necesarios? ¿diría usted que este proceso recibe apoyo institucional?

k) ¿Cómo evalúa el proceso institucional del OEFA desde su experiencia como miembro de la organización? [Etapas, hitos, cambios más importantes]

l) ¿Cree que el enfoque actual de fiscalización es suficientemente efectivo para controlar a los administrados y los posibles impactos de sus actividades extractivas?

m) ¿Considera que hay un antes y un después tras la ley 30230 y la última sentencia del juez Rodríguez? [Sobre el Art. 19 y la imposibilidad de sancionar]

4. Oefa y Conflictos Socioambientales

- n) Para usted, ¿la OEFA juega un rol en el manejo de los conflictos socioambientales?
- o) ¿Cuáles son sus principales estrategias? ¿cómo se involucra con estos casos? ¿en qué momentos?
- p) ¿Con qué otras áreas del Estado se trabajan estos casos? ¿existe coordinación?

Lista de entrevistados (Por motivos de privacidad, se pondrán únicamente las iniciales de los entrevistados, a excepción de Iván Lanegra, Mauricio Cuadra y Hugo Gómez Apac).

- 1) Entrevista MAM.
- 2) Entrevista AC.
- 3) Entrevista SESL.
- 4) Entrevista EGM
- 5) Entrevista AN
- 6) Entrevista HZ
- 7) Entrevista MM
- 8) Entrevista ME
- 9) Segunda Entrevista con ME
- 10) Entrevista con DR.
- 11) Entrevista GB
- 12) Entrevista JS
- 13) Entrevista Hugo Gómez
- 14) Entrevista JIP
- 15) Entrevista Mauricio Cuadra
- 16) Entrevista KT
- 17) Entrevista RV
- 18) Entrevista ES
- 19) Entrevista con Iván Lanegra
- 20) Evento Red Sudamericana III encuentro en Lima