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

Autora: Alba Paula Granados Agüero

Especialidad: Sociología

Fecha de sustentación: noviembre de 2016

1. El problema de investigación

La construcción del Estado Ambiental en el Perú se da en un contexto de auge de industrias extractivas y de elevada dependencia del Estado frente a los ingresos que estas generan. La presente tesis pretende ser un acercamiento a esta situación paradójica y entender un proceso de construcción de Estado dentro de un contexto de boom de recursos naturales en Perú. La investigación tiene por objetivo examinar la formación de un cuerpo burocrático altamente especializado en regulación ambiental y las presiones y dificultades políticas en las que se desarrolla dicha formación. Para ello, se analizó 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.

A partir de esto, la pregunta que guió la investigación fue: ¿de qué manera fue posible construir y mantener una institución estatal que cumpla efectivamente el rol de fiscalización y evaluación del medio ambiente en medio de un entorno hostil a la institucionalidad ambiental?

En ese sentido, el objetivo general de la presente investigación es desarrollar una comprensión más profunda sobre la construcción del Estado Ambiental peruano a partir del análisis del caso OEFA dentro del contexto de auge y promoción de las industrias extractivas.

<u>Interés en el tema</u>

La Fiscalización ambiental en el Perú responde en parte a un proceso de difusión de modelos ambientales a nivel global. Sin embargo, el contexto peruano de dependencia en las industrias extractivas plantea un desafío al desarrollo institucional de esta fiscalización, en particular cuando esta se tiene que dar en el interior del país. No obstante, en los últimos años hemos observado la agencia de una burocracia cada vez más cercada pero también más visible en este contexto adverso. Esto plantea que explicar cómo se construye esta agencia estatal en un contexto hostil para que su desarrollo sea de suma relevancia para la comprensión de la institucionalidad ambiental peruana.

Por otro lado, se consideró relevante hacer un estudio sobre construcción de Estado, especialmente del Estado ambiental, el cual se entiende como el conjunto de instituciones, normas y regulaciones que se encargan de dirigir la política ambiental de un país (Orihuela 2013). Adicionalmente, la tesis planteó un esfuerzo de sistematización y organización de toda la información e historia de la institucionalidad ambiental peruana. Finalmente, busqué comprender la fiscalización ambiental como parte de un proceso de difusión institucional global con una traducción local específica.

2. Lugar y grupo de estudio

La investigación se llevó a cabo en Lima y la unidad de análisis fue el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Las reuniones tuvieron lugar en sus dos sedes en San Isidro. Así, la tesis presentó un caso de construcción estatal desde una burocracia militante que empieza a formar parte de una comunidad epistémica.

3. Estrategia metodológica

La presente investigación está planteada en términos de un estudio cualitativo 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).

Dado que el problema sociológico 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 las características

de sus funciones (en especial la de fiscalización y regulación), 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 Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental (Red SUFICA). En segundo lugar, para el rastreo de la historia de la institucionalidad ambiental peruana, se realizó una búsqueda y un 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 20 entrevistas a distintos funcionarios de la institución, incluyendo al entonces 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.

4. Dificultades enfrentadas y formas de resolución

La metodología planteada inicialmente para el desarrollo de la tesis fue realizar una etnografía política de la institución. La etnografía política está basada en la observación densa de las actividades cotidianas de los actores en su entorno social rutinario. Javier Auyero la define como "[…] la investigación basada en la observación cercana, en el terreno, de actores e instituciones políticas en tiempo y espacio reales, donde el investigador se inserta cerca (o dentro) del fenómeno a estudiar, para detectar cómo y por qué los actores en la escena actúan, piensan y sienten" (Auyero 2012: 20).

Sin embargo, este enfoque tuvo que descartarse debido a problemas de acceso a la institución. La razón por la que se hace esta precisión es para ilustrar la dificultad que existe para ingresar a una institución estatal a realizar investigación sociológica. Pese a que se tenían contactos y, en principio, la aprobación para ingresar a llevar a cabo la observación en el OEFA, la demora en los permisos hizo inviable que la etnografía pudiera terminarse adecuadamente en los tiempos disponibles para presentar la versión preliminar de la investigación. Debido a estos motivos, se descartó la idea de utilizar herramientas etnográficas como base de la tesis.

Ante esta eventualidad, opté por el desarrollo de entrevistas semi estructuradas a los funcionarios del OEFA. 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.

5. Principales hallazgos y conclusiones

El argumento central de esta tesis plantea que la creación del OEFA marcó el hito más significativo en la construcción del Estado Ambiental peruano. Este hito se manifiesta en las rupturas del OEFA frente al viejo institucionalismo ambiental. Estas rupturas solamente fueron posibles debido a la agencia de los funcionarios del OEFA que, conectados a una comunidad epistémica más amplia, lograron la consolidación del OEFA.

El OEFA surgió 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 de debilidad institucional y a la economía basada en industrias extractivas (que arrastraban intereses poderosos contra la construcción de un Estado Verde), no existían los incentivos necesarios para la creación de una agencia de fiscalización ambiental fuerte. 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 y que finalmente se cree el OEFA.

El segundo hallazgo importante es que el OEFA generó cuatro rupturas que, junto a la autonomía que le otorgaba su diseño institucional, le permitieron romper el viejo modelo de fiscalización ambiental. Las cuatro rupturas son las siguientes: i) rompió con la tradición sectorial del sistema de regulación y fiscalización ambiental que existían en Perú; ii) logró pasar de una fiscalización estatal “de papel” o terciarizada, a una fiscalización real en el campo; iii) la institución tendría que asumir una función normativa dada su función de ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; iv) 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.

El tercer hallazgo sostiene que la razón por la cual el OEFA no se queda como una institución desacoplada se debe a que sus funcionarios tienen una identidad compartida respecto a cómo debe ser el manejo del ambiente desde el Estado y cuya agencia se vincula a su inserción dentro de una comunidad epistémica internacional de fiscalización ambiental.

Puedo concluir que el OEFA surgió en un contexto hostil marcado por la debilidad de la institucionalidad ambiental. Sin embargo, la labor de sus funcionarios es la principal razón por la que la fiscalización ambiental tiene fuerza en el país. Estos comparten una identidad y una manera de entender la fiscalización desde el Estado, que tiene carencias y que debe recuperar su legitimidad frente a la población.

Finalmente, la situación actual del OEFA es sumamente delicada: el panorama político, configurado tras las últimas elecciones presidenciales, ha trazado un panorama incierto que escapa de la voluntad de los funcionarios y abre las siguientes agendas de investigación: en primer lugar, para estudiar los límites de la política diseñada por comunidades de expertos; y, en segundo lugar, analizar quién dirige la política ambiental: partidos políticos o expertos.