

## **Las continuidades y los cambios ocurridos en el ejercicio de la función de fiscalización ambiental, en el sector minero e hidrocarburífero, entre el 2008 al 2014**

Autora: Julianna Andrea Aguilar Falconí

Especialidad: Ciencia Política y Gobierno

Fecha de sustentación: marzo del 2016

### **1. El problema de investigación**

El objetivo principal de la tesis fue determinar los cambios o continuidades ocurridos en el ejercicio de la función de fiscalización ambiental en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en los sectores de minería e hidrocarburos, entre el 2008 y 2014. Frecuentemente, la explicación para estos cambios y continuidades se basa en la voluntad política del gobierno y de las autoridades. Esta investigación, en cambio, propone una explicación para estos avances y retrocesos a partir de la influencia de factores como las exigencias internacionales, las capacidades y fortalezas estatales, el rol de los emprendedores de políticas y los grupos de interés teniendo en cuenta el contexto socioeconómico y política.

Elegí este tema porque me interesaba estudiar de cerca el tema de la institucionalidad ambiental, entendido como el conjunto de organizaciones estatales e instrumentos de política pública que tienen por objetivo central la atención de los problemas derivados del deterioro de la calidad del ambiente.

### **2. Lugar y grupo de estudio**

Por ello, mi objeto de estudio fue el OEFA, específicamente en los sectores de hidrocarburos y minería, ya que estos presentan el número más importante de infracciones y, por ende, una mayor cantidad de intervenciones por parte de la OEFA. Cabe destacar que la participación de las empresas de esos sectores en el ingreso nacional es el más relevante, así como los conflictos sociales que generan son los de mayor recurrencia.

Igualmente, muchos estudios evidencian una correlación fuerte entre actividades extractivas y Estado débil.

### **3. Estrategia metodológica**

Opté por realizar una investigación de carácter cualitativo. Elegí la metodología cualitativa porque me permite, como investigadora, la explicación de fenómenos sociales a profundidad a través de un enfoque de análisis que responde a la particularidad y complejidad del objeto, los participantes en el fenómeno y cómo estos se interrelacionan.

Para ello, se realizó una revisión documental de la normativa disponible en el portal del OEFA, de los registros de actos administrativos y de infractores ambientales y de la ventana de acceso a la información pública de la misma institución. Las entrevistas semiestructuradas a actores claves y ex-funcionarios del OEFA, al igual que a expertos en el tema, fueron una herramienta muy importante en el desarrollo de la investigación en tanto me permitió confirmar, fortalecer y establecer la relevancia de los otros factores involucrados. La observación no participante fue una herramienta que también utilicé. Por motivos laborales, tuve oportunidad de acercarme a espacios de desarrollo del tema de fiscalización ambiental en el sector minero e hidrocarburífero de los que pude recopilar información e ideas para la investigación.

### **4. Dificultades enfrentadas y formas de resolución**

Una de las primeras dificultades que encontré fue la disponibilidad de un marco teórico para el tema que elegí. Creía que sólo unos cuantos autores habían tocado el tema, pero tras una búsqueda bibliográfica exhaustiva logré encontrar los conceptos que me ayudaban a explicar y desarrollar mi investigación.

Otra dificultad fue la generación de estrategias para obtener y llevar a cabo una buena entrevista. Entre todas las colaboraciones que brinda el asesor, considero que esta es una de las principales, sobre todo para tener una entrevista que nos ayude a obtener los datos, para afirmar o descartar nuestras hipótesis y para seleccionar bien a nuestros entrevistados. En mi caso, trabajé en la misma institución y, si bien algunos de mis entrevistados podrían ya haber dejado sus cargos, su experiencia y perspectiva

compartidas fueron de mucha utilidad para mi trabajo, además que fueron de gran ayuda para realizar otros contactos a los cuales entrevistar.

Finalmente, me costó mucho explicar mis hallazgos, no sólo trasladar mis ideas al papel sino también la exposición de los hallazgos de mi tesis. Me di cuenta que la única solución para ello era explicársela a aquellos que podrían retroalimentar mi trabajo, como un ejercicio de preparación previo a la fecha de sustentación.

## **5. Principales hallazgos y conclusiones**

Entre los hallazgos realizados, se tiene lo siguiente:

- Los conflictos sociales a nivel nacional, específicamente los relacionados a la temática socio-ambiental, se mantenían en el tiempo. Es decir, el hecho de que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) fiscalizara ambientalmente no generaba mayor confianza ni reducía la desconfianza de la población.
- El TLC entre Perú y Estado Unidos fijó las condiciones mínimas para el desarrollo de la institucionalidad ambiental. Entre estas condiciones mínimas se encontraba que ambas partes reconocían como inapropiado la promoción del comercio o la inversión si esto significaba el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales.
- Se hizo necesario resaltar la importancia de combinar lo ambiental con lo administrativo y la gestión, así como la importancia de contar con un presupuesto para realizar tareas de fiscalización de manera que se permita asegurar que este siga teniendo independencia económica y técnica para realizar funciones.
- El OEFA ha regulado una serie de normas que no estaban antes en materia de fiscalización ambiental como, por ejemplo, los reglamentos del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), para la supervisión, entre otros.
- Las acciones de fiscalización que se venían llevando a cabo han sido criticadas por el sector empresarial ya que, durante su trayectoria, el OEFA se ha inclinado

por un enfoque sancionador siendo el enfoque de incentivos recientemente implementado.

- Este sector privado ha tratado, durante el periodo analizado, de ejercer presión para la reducción de la “tramitología”.

En general, se puede afirmar que si una institución ha tenido dificultades para modificarse a sí misma esto denota una suerte de inercia que refleja su incapacidad para crear una nueva historia y legado institucional, pero también existen o pueden surgir ventanas de oportunidad para emprender cambios que permitan reformas. Y, si a ello le sumamos la posibilidad de que surjan o existan emprendedores institucionales que impulsen dichos cambios (suelen ser excepcionales), dicha combinación puede generar un mejor aprovechamiento.

Entonces, se puede concluir que se ha dado un cambio institucional en el sector ambiental, específicamente en el ámbito de la Fiscalización Ambiental. En este sector, los cambios o continuidades se explican por cuatro elementos: exigencias internacionales, burocracia y fortaleza institucional, emprendedores de políticas y grupos de interés.

Las sumas de los elementos mencionados pueden llevar al fortalecimiento o al debilitamiento de la fiscalización ambiental; al igual que a un incremento o disminución en los patrones de fiscalización ambiental y a afectar la institucionalidad ambiental de manera tanto positiva como negativa. Cuando los intereses están focalizados en generar capacidad estatal y existe un espacio o tiempo para poder desarrollar estas capacidades, se puede contrarrestar los efectos del deterioro ambiental. Sin embargo, cuando los grupos de interés económico influyen en la institucionalidad ambiental, se da una situación de vulnerabilidad, pues insertan debilidades en el funcionamiento del OEFA y han logrado tener influencia en este.

Como puede apreciarse, la creación y reforma de instituciones ambientales son procesos complejos y difíciles de llevar a cabo, puesto que implican la interrelación entre diferentes actores que conforman el Estado. En muchos casos, los actores y exigencias internacionales inician esta formación y desarrollo institucional, pero se puede ver mermada por las presiones de los grupos de poder en el Gobierno.

El desarrollo del OEFA, en atención a los sectores mencionados, inició un cambio institucional dentro de un contexto social político y económico favorable. No obstante, la experiencia indica que, a pesar de la existencia de escenarios para el incremento de capacidades estatales, hay tendencias que se logran mantener. En nuestro país, existen acuerdos entre los sectores público y privado, para que este último intervenga en el Estado.

Respecto al relajamiento de la fiscalización ambiental, en materia de hidrocarburos y minería, es evidente que no solo hay intervenciones de actores estatales vinculados al sector ambiente sino también de otros como el Ministerio de Economía y Finanzas que buscan influir en las políticas ambientales. Igualmente, el Congreso de la República, en pos del ejercicio de sus funciones, merma el poder de decisión del OEFA. Además, un actor no estatal presente que engloba a todos los asociados de los sectores en mención es la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), el cual vela también por sus propios intereses económicos. En ese sentido, el relajamiento de la fiscalización ambiental es básicamente la reducción significativa de la capacidad del OEFA para establecer políticas que respondan racionalmente a distintos tipos de inconductas.

Entre las lecciones que deja esta investigación, se tiene que uno de los desafíos más importantes es lograr equilibrar el control y la vigilancia sin desalentar la inversión, de modo que los impactos ambientales negativos sean manejables por el Estado. Si bien mejorar el desempeño institucional no es tarea fácil, es necesario mantenerse firme en el cumplimiento de acuerdos y normas propuestos; así como mantener la transparencia en los procesos y que sean cumplidos por los funcionarios públicos. Sin embargo, la fiscalización ambiental muchas veces resulta problemática dado que el Estado, al establecer su rol y forma de intervención, puede comportarse como juez, pero también como parte. Atraer la inversión y maximizarla no debe ser contrario a otro tipo de intereses nacionales.

La creación de más leyes y la propuesta de un marco normativo más consistente generan más costos a las empresas. Las políticas ambientales en el Perú luchan por consolidarse como sólidas, sin embargo, la gestión ambiental es una tarea difícil de consolidar como prioritaria.

A partir de esta investigación, se denota que existen dificultades dentro del Estado para realizar, concretizar y enfrentar problemas públicos, en este caso ambientales. De modo que no solo se plantea el problema sino posibles soluciones e investigaciones en el tema, así como abrir la posibilidad de plantear propuestas de cambios en la forma en la que estos procesos son entendidos y desarrollados.