

Entre el fortalecimiento y el debilitamiento de la fiscalización ambiental en los sectores minero e hidrocarburífero: caso OEFA¹

Between the strengthening and weakening of environmental fiscalization in the mining and hydrocarbon sectors: OEFA

Giulianna Aguilar Falconí*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Fecha de recepción: 20 de noviembre

Fecha de aceptación: 30 de noviembre

ISSN:2219-4142

Aguilar, Giulianna. « Entre el fortalecimiento y el debilitamiento de la fiscalización ambiental en los sectores minero e hidrocarburífero: caso OEFA ». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 8, segundo semestre, N° 15: pp. 63-80.

* Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Exalumni en Conservation Leadership Programme (CLP). giulianna.af93@gmail.com

¹ Esta investigación se desarrolla a partir de la tesis de licenciatura Las continuidades y los cambios ocurridos de la función de fiscalización ambiental, en el sector minero e hidrocarburífero, entre el 2008 al 2014.

Resumen

¿Qué motiva al Estado a modificar su legado institucional ambiental? ¿Cuáles son las condiciones para fortalecer o debilitar la fiscalización sobre el medio ambiente? Este artículo describe el crecimiento y el desarrollo de la institucionalidad ambiental a partir de la fiscalización teniendo como experiencia el desenvolvimiento del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) desde su creación hasta la actualidad. Esta investigación busca identificar los factores y las condiciones para el fortalecimiento y debilitamiento de la fiscalización ambiental. La suma de los elementos como fortaleza y burocracia estatal, emprendedores de políticas, cambio institucional, grupos de interés y exigencias internacionales podrían explicar en qué momento se plantea el fortalecimiento o el debilitamiento de la fiscalización ambiental, el incremento o la disminución en los patrones de fiscalización y los niveles de afectación institucional.

Palabras clave: *regulación ambiental, industrias extractivas, exigencias internacionales, fortaleza y burocracia estatal, emprendedores de políticas y grupos de interés.*

Abstract

What motivates the State to modify its environmental institutional legacy? What are the conditions to strengthen or weaken the control over the environment? This article describes the growth and development of the environmental institutionalization from the fiscalization, having as experience the development of the Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) from its creation to the present. This research seeks to identify the factors and conditions for the strengthening and weakening of environmental fiscalization. The sum of the elements such as state strength and bureaucracy, policy entrepreneurs, institutional change, interest groups and international requirements could explain when the strengthening or weakening of environmental control is considered, the increase or decrease in the fiscalization patterns and the levels of institutional affectation.

Keywords: *environmental regulation, extractive industries, international requirements, State strength and bureaucracy, policy entrepreneurs, interest groups.*

Introducción

En las últimas décadas, a pesar de que ya se había estado tomando acciones en torno al medio ambiente y los recursos naturales, el Perú ha sido escenario de protestas, movilizaciones y conflictos sociales debido al acelerado deterioro ambiental y la pérdida de recursos naturales. Así quedaron demostrados las insolvencias, vicios y limitaciones en la construcción de la gobernanza ambiental. El Estado peruano carecía de instituciones con capacidad y autonomía que permitieran el reforzamiento institucional ambiental² en la función de fiscalización. Las reglas de juego, formales e informales, carecían de fuerza para poder aplicar cambios notorios en los reglamentos, normativa, control y gestión del sector.

Sin embargo, desde el año 2008, la tarea de la fiscalización ambiental se ve plasmada en lo que hoy conocemos como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), mediante el cual se extendió esta institucionalidad que se venía planteando como urgente. Dicha institución era la suma de una nueva legislación, asignación de personal, recursos financieros y, principalmente, un reforzamiento institucional. La autonomía y eficiencia ofrecida por OEFA generó tensión en el sector privado debido a su destacada función fiscalizadora y sancionadora. Como respuesta, el sector privado inició acciones para debilitar el funcionamiento de la institución. La interrogante es ¿qué explica los cambios o las continuidades en el ejercicio de las funciones de fiscalización y sanción ambiental a cargo del OEFA?

Este artículo se desarrolla en torno al estudio del impacto de las industrias extractivas en la construcción y desarrollo de la institucionalidad ambiental. A través de la pregunta de investigación se podrá conocer la situación en la cual surge el OEFA y la relevancia de los antecedentes para su instauración, el aprovechamiento de las ventanas de oportunidad, los factores y actores que influyen en los cambios que ha tenido el OEFA durante su desarrollo, y cómo ello impacta en el fortalecimiento o el debilitamiento de la institución.

Este estudio de caso es de carácter cualitativo y trata de contribuir a la explicación de los cambios institucionales. Para el desarrollo de la presente investigación, se tuvo como fuentes la normativa, informes, planes, documentos oficiales del OEFA e información brindada por especialistas en el tema. La recopilación de los datos informa que el número de acciones de fiscalización llevadas a cabo han aumentado, da a conocer el desempeño de los administrados y explica el ejercicio de las funciones del OEFA.

Distintas investigaciones plantean que estos cambios y continuidades institucionales podrían ser explicados a partir del legado institucional y la voluntad política del Gobierno y de las autoridades. Este artículo plantea desarrollar brevemente la formación y evolución de la fiscalización ambiental, al igual que proponer 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 político.

2 Según I. Lanegra (2014), la institucionalidad ambiental 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 del que depende la sociedad humana. Este concepto se desarrolló debido a su papel vital para la gestión ambiental y como condición para la sostenibilidad del crecimiento económico y el bienestar social.

Construcción y desarrollo de la fiscalización ambiental en el sector minero e hidrocarburífero: Caso OEFA

En los últimos años, parte del crecimiento económico que ha tenido el Perú se atribuye a la promoción de inversiones y dependencia al sector extractivo de los recursos naturales fomentados por el propio Estado. Ello genera un escenario muy complejo y cuyas consecuencias, generalmente, apuntan a dos direcciones. La primera señala el incremento de los ingresos en la economía, producto de mejores rentas, por ser estas las principales contribuyentes al PBI nacional. La segunda pone de manifiesto el deterioro del medio ambiente a causa de los efectos de la actividad humana y el conflicto que ello genera entre las comunidades, el sector empresarial y el mismo Estado, lo cual produce un escenario muy complejo.

Para fines del artículo, la descripción del desarrollo de la fiscalización ambiental iniciará en la década de los noventa, ya que previamente carecía de profundidad y apoyo político, institucional y normativo. En este periodo, los estímulos para desarrollar una institucionalidad ambiental sólida eran casi nulos debido al legado institucional. Los hechos suscitados en los noventa muestran la sectorialización del tema y el desfase con las tendencias propuestas por el modelo internacional. Ese Estado débil, despreocupado y cuestionado por las vulneraciones ambientales y sociales había elaborado una normativa blanda y realizaba laxas acciones frente a las externalidades producidas por las actividades extractivas. La gran mayoría del sector relacionado a la extracción era indiferente ante los efectos negativos de sus actividades.

Es así como, en el año 1990, se promulgó, mediante Decreto Legislativo N° 613, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN), con el cual se da inicio a la compilación de la regulación en materia ambiental. Al año siguiente, durante el gobierno de A. Fujimori y como consecuencia del inicio de la aplicación del programa neoliberal en el Perú del Consenso de Washington, mediante la Ley N° 25327, el Poder Ejecutivo recibe la potestad para regular asuntos referentes al fomento de empleo, la pacificación y la inversión privada.

En noviembre de ese mismo año, se lanzó el Decreto Legislativo N° 757 – Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, mediante el cual las autoridades sectoriales competentes en materia ambiental eran los ministerios del Estado de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas. Esta disposición es acatada debido al supuesto conocimiento en la materia de los sectores. Ello suprimía las restricciones administrativas a la inversión y a la transparencia en la tramitación de los procedimientos, principalmente, mineros e hidrocarburífero.

A fines de 1994, mediante la Ley N° 26410, se propuso asegurar la descentralización y transectorialidad de la gestión ambiental en todas las instituciones, órganos y oficinas estatales que ejercieran competencia ambiental. Entonces, se decide crear el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM, el cual se convirtió en el organismo rector de la política nacional ambiental. No obstante, dicho cambio no tuvo mucho efecto para contrarrestar las consecuencias de la sectorialización de la gestión ambiental, ni para mejorarla. Para el año 1996, la función fiscalizadora de las actividades eléctricas e hidrocarburíferas quedó a cargo del Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSINERG), mediante la Ley N° 26734.

En el año 2005, se publicó la Ley N° 28611- “Ley General del Ambiente” y, para el año 2007, se decidió que la entidad encargada de la fiscalización ambiental en el rubro minero dejara de ser el MINEM para otorgársela al OSINERG, aunque se mantenía lo estipulado en la Ley N° 25763. Este último dejó de llamarse por dicho nombre tras lo estipulado en el Artículo 18° de la Ley N° 28964 y pasó a llamarse OSINGERGMIN.

Durante largos años, las actividades extractivas estuvieron fiscalizadas por su mismo sector. Ahora bien, el beneficio económico de la minería y de los hidrocarburos resulta vital para el

desarrollo del país, puesto que, en las regiones donde se extraen recursos minerales, se obtienen ingresos por concepto de canon, el cual es utilizado para la construcción de proyectos u obras ubicados en éstas zonas.

Ello no niega que la población guarde recelo ante los proyectos de exploración y desconfíe de la capacidad del Estado para regular dichos proyectos y brindarles protección en caso estas operaciones los vulneren. Por ejemplo, en la Amazonía, la explotación de yacimientos petroleros ha generado el alejamiento de fauna y de los pueblos indígenas, los cuales, en algunos casos, han optado por seguir manteniéndose como población en aislamiento, mientras que, en otros, su reacción se ha manifestado mediante un conflicto social.

El síntoma más patente de esta nueva forma de maldición de los recursos es la creciente incidencia de conflictos relacionados con las operaciones mineras. El rostro medioambiental de estos conflictos esconde un conjunto más complejo de razones y agravios que explican su irrupción: a) el malestar social generado por la coexistencia de gigantescas operaciones mineras e importantes niveles de pobreza; b) la falta de capacidad del Estado para regular la minería y hacer cumplir sus propias normas; y c) el convencimiento popular de que el Gobierno defiende los intereses de las empresas mineras, antes que los derechos de sus ciudadanos (Arellano, 2008, p.80).

Antes de tomar la decisión de crear una institución que normara sobre la fiscalización, uno de los temas que destacaba en la agenda pública giraba en torno a los conflictos sociales relacionados a las actividades extractivas y la ausencia de una entidad reguladora e independiente del Ministerio de Energía y Minas. Esta última entidad era frecuentemente criticada debido a su rol de “juez y parte”. Por un lado, se encargaba de aprobar los EIA³ y decidía si un proyecto era viable o no y, por otro lado, promovía la inversión en el sector que tenía a su cargo. La crítica a este conflicto de intereses estuvo durante muchos años desatendida por las autoridades políticas, lo cual generó una crisis que involucró tensión social y vulneración ambiental.

Sin embargo, debido a dichos problemas y la atención que había generado el tema por parte de la sociedad civil y de las agencias donantes internacionales, se logró que el Gobierno peruano procure mejorar la política nacional ambiental para contribuir al desarrollo del país. La situación hostil para lograr independencia funcional en temas de fiscalización ambiental conseguía que las políticas por las que se apostaba no facilitaran llevar a cabo un funcionamiento más sistémico. No obstante, la fiscalización ambiental tomó mayor importancia cuando, tras el anuncio del Presidente A. García respecto a la creación del Ministerio del Ambiente, decidió crear, a su vez, el OEFA, en el año 2008, a través de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013. Este organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, se constituye en pliego presupuestal y está adscrito al Ministerio del Ambiente. A ello se suma que, mediante la Ley N° 29325 – Ley del SINEFA, se establecen las funciones del OEFA.

Dicha decisión generó sorpresa en la esfera pública y privada, ya que, desde los años noventa, fue notorio que el Perú promovía una institucionalidad hacia la inversión privada y

3 EIA- Estudio de Impacto Ambiental: es el estudio sobre los elementos físicos naturales, biológicos, socioeconómicos y culturales dentro del área de influencia del proyecto. El objetivo de estos estudios consiste en describir las condiciones existentes y sus capacidades de respuesta a perturbaciones, así como prevenir los impactos (efectos y consecuencias) de los proyectos y determinar las medidas de control (mitigación) necesarias para asegurar la compatibilidad entre las actividades extractivas y el medio ambiente. El estudio de impacto ambiental deberá ser elaborado por entidades autorizadas que cuenten con equipos de profesionales de diferentes especialidades con experiencia en aspectos de manejo ambiental. Ver más en: <http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgae/legislacion/guias/guiahidro-xviii.pdf>

evadía el fortalecimiento estatal en materia de protección ambiental. Un hecho innegable es que el Acuerdo de Promoción Comercial (APC) entre EE.UU y Perú era un paso adelante en el marco de las relaciones bilaterales, pero también fomentó que este último construya una agenda beneficiosa para el fortalecimiento de la institucionalidad.

El Acuerdo de Promoción Comercial fue una ventana de oportunidad aprovechada para proponer lo siguiente: la creación de una entidad con lineamientos concretos, eliminar la superposición de funciones, y otorgar la capacidad de tomar decisiones y fiscalizar. Además, durante ese mismo tiempo, Perú tenía una solicitud de financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para continuar con la segunda etapa del Proyecto Camisea, lo cual también ejerció fuerza durante este proceso.

Una vez dado el fast track con respecto al APC en nuestro país, el Congreso, a través de la Ley N° 29157, tomó la decisión de delegar al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias relacionadas con la implementación del APC. El cambio institucional fue evidente. Dicho cambio abrió el debate acerca de posicionar al Perú como un país competitivo, pero con una regulación ambiental clara, efectiva y rigurosa.

En contraste con el presidente de Estados Unidos, algunos presidentes latinoamericanos también están dotados de poderes que son proactivos en el sentido de que pueden influir en la adopción de políticas que representan un cambio en el status quo. Las formas más importantes de poderes proactivos son: (1) poderes de decreto y (2) el poder de controlar la agenda legislativa. Mediante la emisión de decretos o declarar asuntos de legislación considere urgentes, el presidente puede participar directamente en el proceso legislativo y potencialmente evitar el congreso completo. Otro poder proactivo es la capacidad de fijar los niveles de gasto del presupuesto y de ingresos, o para establecer prioridades de gasto sin la posibilidad de interferencia del Congreso. El propio veto parcial también puede ser considerado una forma de poder proactivo, ya que se puede utilizar para influir en los detalles más pequeños de la legislación promulgada. (Payne, Zovatto, Díaz, Allamand, Carrillo-Flórez, Echebarría, Fridenberg, & Jarquín, 2007, p. 97)

Para llevar a cabo la aplicación de lo sugerido y de manera exitosa, se requiere que ciertos agentes refuercen las decisiones y herramientas que favorezcan su implementación. Según K. Weyland (2006), las organizaciones internacionales buscan persuadir, convencer, empujar o forzar a los gobiernos a adoptar los modelos de política que proponen. Un claro ejemplo de ello es el Banco Mundial, que, desde antes de la creación del OEFA, venía trabajando y generando propuestas para que sean obligatorias. Sin embargo, algunos postularían que, en este caso puntual, se puede observar que no todo se determina por la condicionalidad internacional y que existen espacios para que el Estado ponga en balance sus intereses.

Uno de los entrevistados vinculados al proceso menciona que ya existían proyectos para enfocarse en el logro de la remediación y que no es una obligatoriedad pura por adoptar las medidas sino, más bien, es una recomendación que ya se venía evaluando desde antes y que, efectivamente, era una necesidad en el Perú. A lo ya mencionado, se suma también lo propuesto por Levitsky y Murrillo (2012), quienes señalan que es una tendencia adoptar modelos extranjeros institucionales, ya sea por el mecanismo de la difusión o la condicionalidad.

En ese sentido, el Perú no podía desconocer la interdependencia y obligaciones que se habían generado. Como menciona S. Borràs Pentinat, el tratado internacional constituye el centro neurálgico de un régimen internacional, en tanto es la base legitimadora que permite el establecimiento de un ámbito normativo determinado y la base dinamizadora del régimen.

En este estudio, es necesario resaltar la importancia del cambio institucional. Este es un proceso complicado, porque los cambios habidos al margen pueden ser consecuencia de los cambios en cuanto a normas, limitaciones informales, y diversas clases de efectividad y observancia coercitivas. Además, generalmente, las instituciones cambian de modo incremental [...]. Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas (North, 1990, p.17).

Aquella necesidad de construir una institución que pudiera ser eficiente, eficaz y confiable ante la población sin dejar de impulsar las inversiones privadas fue la consigna entendida por el grupo de trabajo para definir el rol independiente e imparcial de OEFA con el cumplimiento de la fiscalización de las obligaciones ambientales.

En ese sentido, es destacable el papel que desarrolla el OEFA en el ejercicio de su función como ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) y, también, por ser un organismo público técnico especializado. Todas aquellas necesidades propias de un Estado ambiental que lidere la fiscalización ambiental se vieron recopiladas a través de normativa, instrumentos de gestión ambiental, mecanismos de participación, transparencia pública, actividades del macroproceso⁴, intervención de autoridades, actores pertinentes, entre otros.

Tras la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia del OSINERGMIN, el MINAM y OSINFOR apoyaron la implementación financiera a través de transferencia para generar un presupuesto. Este organismo también recibió asesoría extranjera, tal como de la Cooperación Alemana, para la implementación y consolidación institucional.

Lamentablemente, el MINEM y OSIRNEGMIN se opusieron en un inicio para ceder la transferencia de competencias que llegaron incluso al Congreso de la República. La transferencia dispuso por efecto la eliminación de la sectorialización y la creación de nuevos procedimientos para la realización de la fiscalización a los administrados.

En sus inicios, el OEFA contó con un limitado presupuesto otorgado por otras entidades y, entre el 2010 y 2011, por medio de una fórmula mixta, mantuvo lo brindado por otras entidades (MINAM, OSINFOR y MEF) y le agregó presupuesto propio y transferencias del tesoro público. Con respecto a ello, se destaca que el Estado asumió el costo de las acciones de verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales de las empresas administradas. En el caso de los administrados del sector minería, estos pagaban el denominado arancel de fiscalización minera⁵, el cual no resultaba suficiente para garantizar una fiscalización ambiental eficiente (OEFA, 2016).

Con respecto a las acciones de fiscalización, se diseñaron instrumentos de gestión pública, normativas, mecanismos para recepción de denuncias y consultas a la par de la transparencia pública. Ya en el año 2010, se iniciaron las supervisiones y verificaciones del desempeño ambiental para el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y procesos administrativos sancionadores. En un primer momento, OEFA proponía al MINAM cada acción o cambio

4 La fiscalización ambiental que desarrolla el OEFA es un macroproceso integrado por las siguientes funciones: la función evaluadora, la función de supervisión directa, la función de fiscalización y sanción, y la función de aplicación de incentivos. OEFA <https://www.oefa.gob.pe/que-es-el-oefa>

5 El arancel de fiscalización minera es aquel aporte que otorgaban los administrados para el financiamiento de la supervisión ambiental (de campo y gabinete). Este era utilizado para solventar los honorarios de los profesionales que intervenían en las supervisiones, los viáticos, los costos de ensayos de laboratorios y otros que fueran necesarios para realizar únicamente la acción de supervisión. No comprendía los costos de la evaluación de la zona de influencia de la unidad minera, la elaboración del informe técnico acusatorio, el trámite del procedimiento administrativo sancionador, entre otros.

que deseaba realizar y, en un segundo momento, era el mismo OEFA, por medio de su Consejo Directo, quien aprobaba cada una de las medidas, lo cual generaba una gradual autonomía y crecimiento del organismo.

Ello se debió, en gran parte, al papel ejercido por los funcionarios de esta institución, quienes, a diferencia de sus antecesores, poseían conocimiento y tenían campo en la materia que sirvió para fomentar capacidad estatal. E. Dargent (2014) afirma que la capacidad del Estado es la habilidad de una burocracia profesional de implementar las políticas sin influencia externa indebida.

En este caso, se manifiesta a través de un grupo de expertos convocados para implementar el macro proceso que implica la fiscalización ambiental. Este grupo, que inició como un pequeño grupo técnico, había logrado mantener resistencia y respuesta ante la coyuntura política. La crítica y los intentos para debilitar y desintegrar la institucionalidad eran menores frente a las ganas de romper con esa sectorialización, tercerización de la supervisión y laxa fiscalización.

El desempeño de la institución se basó también en la agencia de una burocracia profesionalizada, es decir, un equipo que había generado una estructura fuerte para el funcionamiento del ente. El equipo encargado decidió establecer y poner operativas las funciones de dicho organismo, además de crear y renovar tanto normas, leyes, directivas y directrices, y contratar a un grupo de funcionarios especializados en estos temas.

Este grupo de especialistas conformado, principalmente, por abogados e ingenieros con estudios en gestión ambiental, derecho administrativo y derecho constitucional, junto con burocratas de mayor experiencia, permitió la conformación de un equipo que trabajara en la construcción de la institucionalidad ambiental. A partir de ese momento, el OEFA incrementó su capacidad debido al esfuerzo para elaborar un esquema que permita abarcar el macro proceso.

La labor tan destacada se debe también a los emprendedores de políticas, aquellos agentes del sector público y político interesados en desarrollar nuevas ideas y ayudar a implementarlas dentro del Estado, del cual son parte, y utilizan los recursos necesarios para lograrlo. Polsby (1984) describe a los emprendedores de políticas como aquellos individuos “que se especializan en la identificación de problemas y la búsqueda de soluciones”. Como menciona:

Los actores pueden ser tanto visibles como imperceptibles, pero ambos se encuentran presentes en la toma de decisiones del Estado. Estos proporcionan las ideas y temas, y el apoyo técnico para las soluciones. Con el fin de trasladar sus ideas y soluciones preferidas para que sean adoptadas y promulgadas requieren de aliados, necesitan a los políticos. En consecuencia, los emprendedores de políticas forman una relación simbiótica con los políticos a través de la cual, al entrar en esta relación de intercambio con los líderes políticos, reciben ayuda para que se promulguen políticas que ellos promueven. A su vez, dan el crédito público que los políticos necesitan para sobrevivir en su mundo electoral dependiente (p. 171-172).

El autor J. Kingdon, en su libro *Agendas, alternatives, and public policies*, describe a los empresarios de las políticas como abogados que están dispuestos a invertir sus recursos, tiempo, energía, reputación y dinero para obtener beneficios futuros. Estos se ubican en posiciones formales e informales, tanto dentro como fuera del Gobierno (Kingdon, 2003, p. 122 y 179). Asimismo, afirma que, en los estudios de casos, a menudo, es posible identificar una persona o grupo de personas que son fundamentales para afirmar la agenda y la aprobación política. El autor agrega ciertas particularidades que contribuyen al éxito de los emprendedores para ser escuchados y considerados. Entre ellas están las siguientes: tienen conexiones políticas, la capacidad de negociación, la persistencia y están prestos a responder frente a situaciones inesperadas incluso de crisis. De tal forma, una crisis puede transformarse en una oportunidad.

Además, Daft y Becker (1978) señalan que "Public entrepreneurship" es el proceso de emprendimiento político de introducir la innovación en el sector público para que este lo ponga en práctica. La innovación comienza con una nueva idea que puede ser de naturaleza tecnológica (nuevas tecnologías, productos y servicios) o administrativa (nuevos procedimientos, las políticas y las formas de organización) (1978). Así, representa una nueva combinación de cosas que crea una disyunción de los procedimientos operativos estándar y la respuesta habitual de los sistemas actuales. La novedad de la idea está determinada por su contexto, por la unidad correspondiente de adopción (Zaltman et al., 1973, p. 10). Una idea es "nueva" si los que participan en el desarrollo e implementación consideran que es nueva, aunque la idea puede haber surgido anteriormente.

Como se menciona, dentro del cambio institucional que enmarca al OEFA se encuentra también como factor a los emprendedores de políticas. Un actor clave dentro de este proceso fue principalmente Hugo Gómez Apac, un abogado con trayectoria en el sector público. El Ministro del Ambiente, Javier Pulgar Vidal, convocó a Gómez para ocupar el cargo de Presidente del Consejo Directivo. Como él sostiene:

Cuando se me convoca es por el tema del derecho administrativo ya que en el TLC hay el compromiso de garantizar un adecuado y debido procedimiento a quienes se fiscaliza en materia ambiental. Entonces, de alguna manera, cuando se me convoca es para que el marco legal de la fiscalización cumpla con los estándares exigidos por la constitución, jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Poder Judicial en materia del debido procedimiento, derecho de defensa y debido proceso. (H. Gómez Apac, entrevista, 09 de diciembre 2015)

Asimismo, Gómez destaca que los funcionarios que lo acompañan en el cargo conforman un grupo de profesionales nacionales, varios de ellos con estudios en el extranjero. Todas son personas que han sido capacitadas, principalmente, en materias jurídicas o en ingeniería. Además, existen equipos multidisciplinarios para el cumplimiento de las obligaciones socio-ambientales y obligaciones técnicas. El Ministerio del Ambiente otorgó su apoyo a este nuevo cuadro de expertos.

Ante este incremento de capacidad y construcción de una nueva institucionalidad ambiental, no se hizo esperar la reacción de los grupos de interés, principalmente, de los sectores privados extractivos, especialmente de aquellas empresas que poseían el título de administrados e incluso de grupos que pertenecían al Ejecutivo, tales como el MEF y MINEM. El principal argumento para el rechazo era el carácter "confiscatorio" del APR y la "excesiva fiscalización ambiental" que se estaba dando.

Y es que entre una de las medidas más resaltantes que continuó OEFA está el aporte por regulación, el cual consistía en una contribución de las empresas para financiar las funciones de las entidades públicas reguladoras. Este indicaba que no sobrepasaría el 1% de la facturación anual de ventas de las compañías supervisadas después del pago de impuestos. En diciembre del 2013, mediante el Decreto Supremo N° 130-2013-PCM-OEFA, se anunció que esa alícuota sería de 0.15% de la facturación anual de ventas en el 2014 y el 2015, y que bajaría a 0.13% en el 2016. Por ello, OEFA recibiría directamente el aporte de las mineras al asumir las funciones reguladoras de Osinergmin en temas ambientales, por lo que empezó a cobrar este aporte desde el 2014.

Si observamos la economía del país entre el 2010 y 2013, se tiene que la tasa de crecimiento económico a nivel nacional disminuyó de 8.5 a 5.8, mientras que la tasa de inversión privada lo hizo de 11 hasta 6.4, según datos del Banco Central de Reserva del Perú. Esa situación

incentivó a que el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), en el 2014, plantee una serie de reformas reconocidas como “paquetes de reactivación económica”, en torno a temas tributarios, laborales, ambientales, tenencia e inversión pública privada con el propósito de reactivar la economía y promover las inversiones.

La Ley N° 30230 - “Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y de permiso para la promoción y dinamización de la inversión del país”, denominada como “paquetazo ambiental” suscitó incertidumbre y desacuerdos. Ello debido a que, por una parte, proponía la desaceleración de la economía nacional; por otra, flexibilizaba medidas ambientales y reducía las multas del OEFA, lo cual afectaba significativamente la institucionalidad ambiental (Cifor, 2014).

Otras dos esferas de actividad en las que es notoria la débil capacidad para hacer cumplir la ley son las políticas tributarias y laborales. En ambos casos, algunos consideran que las políticas oficiales son muy costosas para poder ser cumplidas, mientras que la capacidad del Estado para hacerlas cumplir de manera consistente y amplia ha sido limitada. Los incentivos son tales que, a lo largo del tiempo, han existido altos niveles de evasión tributaria y bajos niveles de cumplimiento (...) Este bajo cumplimiento de las políticas establecidas también se debe a la falta de mecanismos de supervisión eficientes, incluido un sistema confiable de incentivos y sanciones. Por tanto, el cumplimiento es bajo, aun cuando no se perciba que las políticas sean muy costosas. Esta deficiencia es endémica a través de toda la burocracia estatal, incluyendo los ministerios de línea responsables de un determinado sector, las agencias reguladoras autónomas relevantes, la autoridad tributaria y el Poder Judicial. Tal como hemos señalado antes, en algunas áreas clave, se han dado esfuerzos significativos para reducir el rango de posibles vaivenes de la política, y también para mejorar la calidad y la eficacia de los resultados de políticas (Morón y Sanborns, 2007, p. 42).

El OEFA, que había logrado posicionarse como una de las entidades de fiscalización más eficientes en el Perú a través de los cambios y medidas iniciadas tales como el desarrollo de una base legal, capacidad sancionadora y con criterio técnico, era, a su vez, una amenaza para las empresas, principalmente para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). Esta, desde el primer momento, mostró su disconformidad. Este tipo de acciones de mejoramiento llenaba vacíos no cubiertos por el Estado durante años en materia de fiscalización ambiental, los cuales habían sido alarmantes para la población. No obstante, generó preocupación en el sector empresarial debido a que estaba cumpliendo con los objetivos para lo cual fue creada.

Dentro de la literatura, los recursos no renovables, como los minerales o hidrocarburos, son considerados como los más temibles por sus efectos negativos en las instituciones de un Estado, lo cual no quiere decir que sean estos los que generen instituciones débiles. Sin embargo, sí existen estudios que apuntan a que la combinación entre riquezas minerales y débil capacidad institucional pueden perjudicar el crecimiento económico. En el caso del Perú, a los grupos empresariales les interesaba eliminar las “barreras burocráticas” y los supuestos incentivos perversos⁶ de la entidad pública por la imposición de multas fijadas de manera arbitraria y abiertamente discrecional.

⁶ La Ley N° 30230 considera un incentivo perverso el hecho de que las multas impuestas por las entidades fiscalizadoras formen parte de sus fondos institucionales como recursos directamente recaudados, pues ello podría generar que su función fiscalizadora sea instrumentalizada para financiar su sostenibilidad institucional.

Respecto a esta disposición, se han dado posiciones encontradas. Un grupo de expertos en temas ambientales afirma que dicha medida es riesgosa en tanto se dé un relajamiento de los estándares medioambientales. Lo preventivo es reemplazado por lo correctivo cuando se conoce que los impactos ambientales son irremediables. A ello se suma que, en la Declaración de Río, se afirma que las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, de manera que tenga debidamente en cuenta el interés público y no distorsione el comercio ni las inversiones internacionales⁷. Pese a esto, antes de ser publicada la Ley N° 30230, los administrados sancionados no solían pagar el monto de la multa por infracción ambiental.

Esta ley estableció que las entidades dedicadas a la fiscalización no utilizarían el dinero recaudado por multas, sino que este iría al Tesoro Público con la posibilidad de pedir una modificación de presupuesto al MEF. Con respecto a los supuestos incentivos perversos en la imposición de multas relacionados a la fiscalización, esto exonera a entidades estatales como Sunat e Indecopi y evidencia que la única entidad reguladora que se ve afectada es el OEFA, lo cual limita sus competencias como ente rector del Sinefa. Además, se estableció un plazo de tres (3) años durante el cual el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante los tres años estipulados por la Ley 30230, se observó que sus mecanismos no disuadían las infracciones ambientales. Por medio de información elaborada por el OEFA, se evidencia que el nivel de incumplimientos a procesos administrativos sancionadores continuó e incrementó, al igual que el incumplimiento del pago de multas. En abril del presente año, el Congreso propuso la derogación del artículo 19 de la Ley pero esta fue observada por el Ejecutivo.

Sin embargo, la fiscalización ambiental, en los últimos meses, ha recibido nuevamente un duro golpe debido a una demanda de amparo por la empresa minera Perubar S.A. La empresa solicita el concepto cobrado por el OEFA sobre el Aporte por Regulación. Si la demanda procede, el debilitamiento del organismo afectaría sus tareas de supervisión y fiscalización, al igual que la imposición de sanción para aquellos que deterioran el ambiente. En caso proceda la demanda, ello generaría, en primer lugar, un precedente para que otras empresas tomen la misma acción y, en segundo lugar, reduciría sus capacidades fiscalizadoras debido a la falta de presupuesto para continuar con el macro proceso.

Condiciones para las continuidades y los cambios ocurridos en el ejercicio de la función de fiscalización ambiental por parte del OEFA

Luego de haber descrito la cronología de los hechos en la fiscalización ambiental a partir del OEFA, se dará inicio a la discusión sobre qué factores influyen en el fortalecimiento o debilitamiento de la institucionalidad ambiental. Líneas arriba se ha mencionado la importancia de que existan ciertas condiciones para el fortalecimiento institucional y para ello debe darse una situación favorable. Se entiende que se debe contar con voluntad política, dotación de recursos, actores promoviendo un diseño institucional favorable para la toma de decisiones por parte del Estado y ventanas de oportunidad que sean aprovechadas por parte de una burocracia que desee promover honestamente el cumplimiento eficaz de prevención ante impactos ambientales.

7 Principio 16 de la Declaración de Río

No obstante, también existen condiciones que nos acercan al debilitamiento de la fiscalización. La reducción de autoridad en la materia, la disminución de presupuesto y la falta de capacidad de acción por parte de los funcionarios, motivada por grupos de interés, puede mermar la construcción que venía llevando a cabo el sector ambiental. Como se observa, la suma de actores provenientes ya sea de la esfera nacional como internacional puede llevarnos al fortalecimiento o al debilitamiento según las visiones o intereses de estos actores.

Para analizar el caso de estudio, es preciso destacar que el desarrollo de la institucionalidad ambiental de la fiscalización se da por una serie de condiciones. En principio, es un tema de interés por parte del Gobierno peruano, debido a que partir de un factor internacional como lo es el tratado de libre comercio entre EE.UU y Perú, y una solicitud de financiamiento al BID, condicionada al cumplimiento de compromisos en materia ambiental, se abre una ventana de oportunidad que correspondería ser aprovechada. Estas exigencias internacionales deben ser abordadas para decidir enfrentar el tema de la institucionalidad ambiental. Los problemas públicos como el alto nivel de conflictividad, los bajos estándares de fiscalización, la sectorialización del tema y la tercerización de las acciones fiscalizadoras debían tener una respuesta positiva que sumara al cumplimiento de las exigencias internacionales y que estuviese dentro de sus posibilidades.

Esta ventana de oportunidad permitió abrir camino a la creación de una institución que rompiera con el legado institucional permisivo que llevaba a cuesta. Desde la perspectiva del institucionalismo económico, Douglas North (1990) señala, en su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, que las instituciones son las reglas de juego distintas a las organizaciones y que la importancia de las organizaciones recae en su papel como agentes de cambio institucional. Por otro lado, al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. Los organismos incluyen cuerpos políticos (agencia reguladora), cuerpos económicos, cuerpos sociales, y órganos educativos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos (p. 15).

D. North (1990) también indica que modelar los organismos es analizar estructuras de gobernación y las capacidades, y la forma de aprender haciendo determinará el éxito de la organización a lo largo del tiempo. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional. Sin embargo, para este análisis resaltaremos que las normas subyacentes al juego son importantes, pero más aún lo es OEFA como institución en su papel como agente del cambio institucional. También, se destaca el neo-institucionalismo politológico, que retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. Paralelos a la importancia que tiene el Estado, están los partidos políticos, grupos económicos, ONG y el parlamento, como integradores del orden y estabilidad de los sistemas políticos (Rivas, 2003, p. 42).

Acerca de las instituciones, además, se menciona que solo cambian en forma incremental, es decir, poco a poco sobre sus plazos de tiempo relativamente largos. Por otro lado, las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual. De este modo, al actuar en contextos institucionales, los individuos observan un comportamiento relativamente estable, aun en circunstancias en las que un análisis de orientación racionalista sugeriría cambios cíclicos en su conducta (Hall y Taylor, 1994). Asimismo, la perspectiva institucional presentada por March y Olsen (1997) resalta que la unidad de análisis es el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existe en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. Asimismo, el conjunto de reglas, normas, prácticas informales y tradiciones son conocidas como marco institucional.

Como se detalla líneas arriba, este cambio institucional por sí mismo es un proceso complicado, porque los cambios habidos al margen pueden ser consecuencia de los cambios en cuan-

to a normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitivas. Además, generalmente, las instituciones cambian de modo incremental [...] Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas (North, 1990, p. 17).

Este cambio institucional permitió que, hasta antes del 2014, el OEFA plantee su agenda y sus decisiones de forma autónoma, a pesar de la disconformidad de los sectores “afectados” por esta fiscalización. Es aquí también donde el OEFA desarrolla su capacidad estatal, término entendido por Hildebrand y Grindle (1997) como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad, y también la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de cristalizar sus decisiones en el seno de la sociedad. Esta capacidad estatal se convirtió en una condición para el buen desempeño de la burocracia que estaba trabajando OEFA.

La condición que explica el fortalecimiento de una agencia en materia de fiscalización ambiental se da en el año 2013 cuando el Gobierno plantea la decisión de otorgar el Aporte por Regulación para las acciones de fiscalización ambiental. Actualmente, dicho monto constituye más del 70% del financiamiento institucional y el crecimiento de la institución como de la capacidad fiscalizadora depende, principalmente, de mantener dichos recursos, frente a la amenaza de los grupos de interés (económicos y políticos) de desestabilizar la gestión reduciendo o limitando la percepción de los mismos.

La burocracia de OEFA estaba conformada en equipos técnicos o de proyectos. Estos últimos son conjuntos de jefes que se han incorporado bajo formas contractuales flexibles. Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas. Estos grupos de funcionarios no responden estrictamente a un partido político y presentan conocimiento experto en algún área temática de política. En la mayoría de los casos, se han incorporado para cubrir determinadas necesidades técnicas y, en algunos casos, han desarrollado habilidades técnico-políticas. Suelen configurar instituciones paralelas, o lo que se ha denominado “ministerios paralelos”, fuera o al interior de las dependencias ordinarias. Estas estructuras pueden ser más o menos exitosas y encontrar resistencia por parte de los otros actores burocráticos internos (Lora, 2005, p. 168).

Según Soifer y VomHau (2008), la mayoría de los estudiosos concluyen que la fortaleza del Estado es un concepto formado por tres dimensiones: alcance territorial del Estado, la autonomía del Estado frente a los actores no estatales, así como el Estado burocratizado y profesionalización de las instituciones (p. 220). Estas tres dimensiones se ven plasmadas en sus 29 oficinas desconcentradas y de enlace a lo largo del territorio peruano: fortalecimiento de marco normativo, reglamentos administrativos, tipificación de infracciones y el establecimiento de escalas de sanciones, además del desenvolvimiento de su burocracia y emprendedores de políticas.

Este abrumador incremento de fiscalización para los grupos empresariales del sector extractivo generó un conflicto de interés en la arena política. Para instituciones como el MEF o el Minem y grupos de interés, este tipo de gestión venía desalentando el desarrollo del sector hidrocarburífero y minero debido a su excesiva “tramitología”. Cabe acotar que no se puede asumir como verdad que el único elemento de mayor peso para la desaceleración de la economía es el desarrollo de un marco regulatorio de la fiscalización ambiental.

La volatilidad en los precios internacionales de los recursos extractivos se explica por el hecho de que tanto la oferta como la demanda de esos bienes son relativamente inelásticas. A su vez, el hecho de que el desempeño del conjunto de la economía dependa de precios volátiles tiende a desincentivar la inversión privada, en tanto eleva los niveles de riesgo e incertidumbre que esta debe afrontar. Todo lo anterior, además, hace que los ingresos fiscales sean relativamente

inestables (Kahhat, 2013, p. 71). Al respecto, evaluaciones hechas por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) confirman una correlación positiva y significativa entre el producto per cápita y los países con mayor exigencia ambiental.

Pese a ello, los grupos de interés tienen como respuesta la Ley 30230, en la cual se prioriza la restauración y compensación de los impactos ambientales negativos causados por los administrados. A través de este hecho, se observa que los grupos de interés son un actor con poder de veto⁸. Los grupos del sector extractivo que priorizan sus intereses y generan costos sin responsabilidad al medio ambiente son un factor y una condición para el debilitamiento de la fiscalización ambiental. En la actualidad, se observa que debilitó el desenvolvimiento a nivel normativo y práctico que había estado teniendo esta institución. Incluso hoy, el OEFA ve afectadas sus capacidades por influencias de actores provenientes de la esfera pública y privada.

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.

La suma de los factores y condiciones mencionadas nos 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 afectar a la institucionalidad ambiental de manera 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 económicos 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.

La creación y reforma de instituciones ambientales es compleja y difícil de llevar a cabo, puesto que implica 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 pueden ver mermados por las presiones de los grupos de interés con poder e influencia en el Gobierno.

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 el Ministerio de Economía y Finanzas, que buscan influir en las políticas ambientales. Al igual que el Congreso de la República, a través de su forma de actuar, merman 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, quién vela por los intereses económicos que puedan afectarle. También, debemos destacar que no todos los grupos de interés están orientados de esa forma y tampoco es monolítico. Varios de estos tienen voluntad para cumplir con los estándares ambientales para lo cual modernizan y realizan estudios de sus sistemas e infraestructura.

El desafío, a través de los años, siempre ha tenido el mismo matiz: ¿Cómo construir una relación de confianza y cumplimiento entre el sector ambiental y los distintos actores que conforman el Estado? Ya sean los pueblos indígenas, el sector privado, el grupo académico, la sociedad civil, o las instituciones estatales todos buscan participar en el diseño y/o aplicación de los instrumentos de gestión ambiental. Es en medio de esta situación que el Estado pone a prueba sus capacidades para emitir una política y gestión ambiental que garantice (sin relajar) la calidad y exigencias ambientales, pero sin desalentar las inversiones.

8 Según G. Tsebellis (2010), un actor con poder de veto puede ser individual o colectivo, su acuerdo es requerido para tomar una decisión política y podrá obstaculizar la adopción de una política si esta no concuerda con sus propios intereses y agenda. Son las instituciones que cuenta con poder de veto formal y establecido en la ley vigente.

Conclusiones

A manera de conclusión, podemos señalar que, en el desarrollo de la fiscalización ambiental a través del OEFA, se dieron cambios y continuidades, los cuales se explican principalmente por exigencias internacionales, fortaleza y burocracia institucional, emprendedores de políticas y grupos de interés. La configuración de los elementos mencionados nos puede 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 positiva como negativa.

Cuando los intereses se concentran en generar capacidad estatal y los grupos de interés no intervienen en ello, se logra un espacio o tiempo para poder contrarrestar los efectos del deterioro ambiental. Sin embargo, cuando los grupos de interés económicos se ven afectados por la evolución de la institucionalidad ambiental se produce una situación de vulnerabilidad, pues insertan debilidades que influyen en el funcionamiento del OEFA. Ello no afirma que todos los grupos de interés tengan una estructura monolítica. Varias de las empresas administradas tienen voluntad para cumplir con los estándares ambientales y esto se observa en la modernización y realización de estudios de sus sistemas e infraestructura.

El desarrollo de las industrias extractivas había marcado la pauta en el legado institucional previo a la constitución de OEFA puesto que los debates en torno a la forma de aplicar la fiscalización ambiental no se había desarrollado. La institucionalidad era claramente débil para afrontar los niveles de conflicto social en el país. Por ello, en la práctica, se generó la sectorialización y esta, lejos de ser directa, era tercerizada y con una gran ausencia de mecanismos de participación para la sociedad. En abril de este año, se ha vuelto a observar una reforma en el sistema a través de la propuesta de derogatoria de la Ley 30230; no obstante, en este caso en el que se aparenta un beneficio para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental –dado que se plantea que el OEFA recobre sus potestades sancionadoras–, se revela también la injerencia indebida del poder político: la reforma, lejos de restituir la capacidad sancionadora del OEFA, extendía indebidamente el plazo de vigencia para el ejercicio de dichas potestades a favor de las MYPES que, de acuerdo a la observación planteada por el Ejecutivo, tenían mayores índices de contaminación y, por lo tanto, la aprobación de dicha norma en los términos propuestos resultaba perjudicial.

En la actualidad, no cesan las presiones por parte de los agentes económicos por reducir las obligaciones ambientales, debido a los cuestionamientos planteados ante el Tribunal Constitucional por una empresa minera referida a la legalidad del Aporte por Regulación. De este modo, las autoridades ambientales han advertido que existe el grave riesgo de afectar el funcionamiento del OEFA y anticipar su debilitamiento, pues dichos recursos constituyen el principal soporte de dicha institución para el sustento de sus actividades de fiscalización.

Referencias

- Bebbington, A. (2013). *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Boddewyn, J. y Brewer, T. (1994). "International-Business Political Behavior: New theoretical Directions". *The Academy of Management*, 19(1), pp. 119-143.
- Borràs, S. (2011). *Los regímenes internacionales de protección del medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Brinton, M. C. y Victor Nee, V. (1998). *The New Institutionalism in Sociology*. California: Stanford University Press.
- Dargent, E. (2014). "Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú". *Centro de Investigaciones de la Universidad Pacífico*, 74, pp. 9-40.
- Daft, R y Selwyn, B. (1978). *Innovations in Organizations*. New York: Elsevier.
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). (2017). Sitio oficial. Recuperado de <http://www.dar.org.pe/noticias/la-fiscalizacion-ambiental-en-manos-del-tribunal-constitucional>
- Giraudy, A. (2012). "Conceptualizando la fortaleza del Estado: Más allá de los estados débiles o fuertes". *Revista de Ciencia Política*, (3), 599 – 611.
- Gonzales, J., Monterroso, I., Mora, C., Baldovino, S., Calle, I., Peña y CCapella, J. L. (2014). "Ley 30230: Efectos para la institucionalidad ambiental y la tenencia de la tierra en Perú". *Lima: Brief-Cifor*, (102), 1-7.
- Greif, A. (1994). "Cultural Beliefs and the organization of society: a historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies". *The Journal of Political Economy*, 102.
- Gudynas, E. (2011). "Camino para las transiciones post extractivistas". En A. Alayza y E. Gudynas (Eds.). *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: RedGE y CEPES, pp. 187-216.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). "Political Science and the three New Institutionalisms in Political Studies". *Political Studies*, 44, 936-957.
- Hildebrand, M. y Grindle, M. (1997). "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?". *Public Administration and Development*. Boston: Harvard University Press, 441-463.
- Kahhat, F. (2013). *Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas*. Santiago: Estudios Internacionales, 1-17.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, NY: Longman.
- Kratochwil, F. y Ruggie, J.G. (1986). "International Organization: A State of the Art on an Art of the State". *The MIT Press*, 40, 753-775.
- 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.
- Lanegra, I. (2014). "Institucionalidad Ambiental Peruana". En G. Dante y G. Villa (Eds.). *Agenda de Investigación en temas socioambientales en el Perú: Aportes desde las ciencias sociales*. Lima: CISEPA.
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2010). «Variación en la fortaleza institucional». *Revista de Sociología*, (24), 31-56.
- Lora, E. (2005). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. BID: Washington.
- March, J. y Olsen, J. (1997). «El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política». Fondo de Cultura Económica: México D.F.
- Martínez, J. (2010). *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Lima: Espiritrompa.
- Meny, I. y Ftoening, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel
- Ministerio del Ambiente (2016). *La fiscalización ambiental en el Perú (2011-2015): fortaleciendo los cimientos del derecho a un ambiente sano*. (2016). Lima: Oficina de Comunicaciones
- Morón, E. y Sanborn, C. (2007). *Los desafíos del Policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico
- Nee, V. y Ingram, P. (1998). "Embeddness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure". *El nuevo institucionalismo sociológico*, 19-45.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica
- OEFA (2015). *El abc de la fiscalización ambiental*. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- OEFA (2015). *El Aporte por Regulación que percibe el OEFA como Garantía para una protección ambiental eficaz*. Lima: OEFA
- OEFA (2016). *La Fiscalización Ambiental en el Perú (2011-2015)*. Lima: OEFA
- Polsby, N. (1984). *Political Innovation In America: The Politics of Policy Initiation*. New Haven: Yale University Press
- Powell, W. y Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma del Estado de México, 33-75.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2015). *Fiscalización ambiental: recomendaciones para un fortalecimiento integral*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

- Soifer, H. y Vom Hau, M. (2008). *Unpacking the Strength of the State: the utility of the state infrastructural power*. Springer Science.
- Rivas, J. (2003). "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones". *Revista Reflexión Política*, 9, 37-46.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Works*. Michigan: Michigan University Press.
- Weyland, K. (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.