

El estudio de las políticas públicas para el manejo de recursos naturales en Latinoamérica

The study of natural resource management policies in Latin America

Entrevista a Eduardo Silva
Docente de la Universidad de Tulane, Estados Unidos
Correo electrónico: gesilva@tulane.edu

Por Andrea Carrión y Paúl Cisneros
Docentes investigadores del IAEN
Correos electrónicos: andrea.carrión@iaen.edu.ec;
paul.cisneros@iaen.edu.ec

Elaborada: 30-abril-2017. Aprobada: 10-mayo-2017.



Fotografía de Andrea Carrión (2017).

Eduardo Silva

Eduardo Silva es profesor y *Friezo Family Foundation Chair in Political Science* en la Universidad de Tulane, Estados Unidos. Su línea de investigación se centra en la política latinoamericana, ha publicado extensamente sobre la economía política de las relaciones entre el Estado y la sociedad, el desarrollo sostenible, la política forestal y los movimientos sociales. Ha realizado extensas investigaciones en Chile, Costa Rica, México y Venezuela. También tiene experiencia en los países andinos y Argentina. Sus publicaciones más recientes incluyen *Transnational Activism*

and National Movements in Latin America: Bridging the Divide (2013) y *Challenging Neoliberalism in Latin America* (2009). Ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, del Departamento de Estado de Estados Unidos y del Centro Internacional de Investigación Forestal en Bangor, Indonesia.

La entrevista se realizó durante el Congreso de la *Latin American Studies Association* en Lima, Perú, 2017. Durante el evento, Eduardo Silva lideró un panel sobre las industrias extractivas, la protesta y su impacto en las políticas públicas en el que se discutió la necesidad de ampliar la investigación sobre las políticas públicas como variables dependientes. El panel hace parte de un proyecto de investigación sobre la misma temática. En esta entrevista le preguntamos a Eduardo Silva sobre cómo se han estudiado las políticas ambientales en América Latina en las dos décadas precedentes, tanto desde el punto de vista teórico como desde el metodológico.

Durante la década de 1990 publicaste algunos artículos sobre política ambiental. En esa época había muchos análisis comparados de política pública. En la actualidad existe un enfoque centrado en el extractivismo. Coméntanos si tú lo ves así y por qué crees que hay este cambio.

Parte del cambio en el énfasis de la investigación depende de cuál es la actividad económica que se está promoviendo a escala internacional, qué es lo que está en la discusión y dónde está la movilización más visible. Esos son elementos muy importantes. Por ejemplo, cuando yo trabajé en la década de 1990 el tema era la deforestación, había mucho campo para escribir sobre agroforestería, agricultura, agricultura alternativa y el tema campesino, qué modelo alternativo de producción podíamos empezar a pensar e idear. Mi trabajo específicamente era determinar cuáles son las condiciones políticas que favorecen al desarrollo de esto o no. Bueno, eso fue entonces.

El *boom* de los *commodities* y la liberación económica tiene mucho que ver con este cambio: la idea del papel de comunidades, de hacer algo más colectivo o de ver cómo es posible una producción alternativa desaparece. Pensar de dónde se puede impulsar un modelo alternativo se pone más difícil. También lo que pasa

Como los Estados y el sector privado están interesados en desarrollar la actividad extractiva, entonces ya no les interesa desarrollar la cuestión agrícola.

es que hay superinversión en recursos naturales. Si en la década de 1980 la cosa era que desaparecía el bosque por la expansión de la frontera agrícola, hoy en día —o hasta hace poco— toda la inversión se estaba yendo hacia la extracción de recursos naturales. Eso por un lado. Para otra parte, que se haya creído que ya ha habido algunas respuestas institucionales y de política que atienden a la problemática agrícola dentro del cambio climático —y no es que yo esté de acuerdo con todo lo que se hace— también limita la investigación. Pero para el

marco del extractivismo tampoco existe esa respuesta institucional.

Para tomar lo de Harvey, la gente que está siendo activamente desposeída y que es más visible es precisamente aquella que vive donde más actividad económica hay. El foco de resistencia se ve ahí. También creo que las ONG internacionales

tienen mucho que ver con esto, porque vuelcan su foco de atención a eso y entonces ayudan a armar las grandes campañas que conocemos y que son llamativas. Como los Estados y el sector privado están interesados en desarrollar la actividad extractiva, entonces ya no les interesa desarrollar la cuestión agrícola. Ya pasó.

El proyecto que ustedes plantean regresa a ver las respuestas institucionales que se plantean a partir de la acción de los movimientos y las coaliciones. ¿Crees que han mejorado nuestros instrumentos teóricos para hacer este análisis?

Yo creo que sí. Aunque la dificultad es grande. Pensando dónde estaba la discusión a fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990, sobre los resultados de los movimientos sociales, yo diría que no había mucho enfoque sobre eso. El mayor enfoque era armar movimientos: ¿cómo se arman?, ¿qué fuerza tienen?, ¿cuándo tienen cohesión?, ¿cómo crecen?, ¿cuándo decaen?, ¿qué proyectos tienen? En esa época era bastante dirigido a proyectos de movilización social: lo que rendían y lo que daban. En términos de resultados en política, este no era un tema específico, era un subproducto, que se trataba como algo que pasó y muchas veces se asumía que iban a tener un impacto. Por ejemplo, se hacía el salto de que este movimiento apareció y después salió la ley forestal no sé cuánto. Yo también hice mucho de eso. Pero el mecanismo por medio del cual sucede esto y cómo definir cuál es el papel mismo de la protesta, movimiento o campaña no fue un sujeto en sí de estudio. Y eso es en lo que se ha avanzado: cómo entendemos la relación. Eso desde el punto de vista de la parte movimientista.

Yo también estuve centrado en movimientos sociales, pero como venía más desde una perspectiva de economía política, a mí me interesaba mucho más lo que en el análisis de políticas públicas se conoce como el *policy issue area*, cómo se inserta eso dentro de la política económica nacional, dónde están los nódulos institucionales y las fuerzas políticas para luego tratar de aproximar una correlación de fuerzas, tratar de ubicar cuáles son los *drivers* de un cambio y de dónde aparecen. Mi trabajo siempre estuvo centrado en eso porque a mí me gusta la teoría de coaliciones. Si hay alguna cosa que enhebra todo mi trabajo siempre ha sido alrededor de coaliciones.

Yo creo que lo que se puede hacer es ver cómo se puede relacionar la teoría más movimientista con la teoría más tradicional de política económica o de ecología política y centrarse en qué mueve el cambio y su dirección. Evidentemente, la movilización social mueve algo, pero hasta qué punto y hasta dónde se insertan todas estas otras instituciones y actores dentro de las posibilidades de movernos.

Eso en términos teóricos, ¿qué tal en términos metodológicos?

Ahí está más flaca la cosa. En términos metodológicos lo que está más avanzado es de parte de la academia estadounidense de sociología, en la que sí ha habido toda una industria de aislar el efecto de movimientos. La mayor parte de eso es cuantitativo y centrado en los Estados Unidos. Para los que entienden de metodologías cuantitativas —que yo entiendo poco— ese sería un lugar donde empezar a ver. Después, hay un libro de Douglas McAdam y (Hilary) Shaffer Boudet que

se llama *Putting movements in their place* que es un salto adelante. Los autores proponen un *fuzzy set analysis* (análisis de conjuntos difusos) y explican bastante bien cómo utilizarlo y ayuda a aislar el efecto de los movimientos. Es algo cuantitativo pero menos. Una limitante es que parece funcionar más bien en ámbitos locales, es más difícil llegar a escalones más altos.

Desde mi punto de vista, para estudios de carácter cualitativo se puede hacer mucho. Los avances más grandes pueden ser ahí. Específicamente con el *fuzzy set analysis*, otro que propone Antoine Maillat, con *process tracing*; y también está la metodología de política económica cualitativa de *small-N case studies*. Pero tanto los sujetos del análisis como los factores que uno piensa que son importantes *deben estar* claramente especificados y en los que también la comparación, en lo óptimo, incluye casos con efectos positivos y negativos de lo que uno quiere ver. Creo que con esa metodología se puede llegar bastante lejos. Y si uno es

Uno de los puntos centrales para la investigación sobre el cambio de políticas públicas es definir por dónde agarras el toro por las astas.

un poco menos fanático que los cuantis en aislar precisamente la cantidad del efecto, podemos llegar a una aproximación bastante realista de lo que mueve las cosas. Se ha logrado en otras áreas de política económica. Mira los grandes trabajos en política económica que se han hecho para explicar los modelos económicos, cambios en instituciones estatales o estudios históricos. Nosotros podemos hacer lo mismo y tenemos el campo abierto para hacerlo.

¿Cuál sería uno de los aspectos centrales para analizar el cambio de políticas en el caso de los sectores extractivos?

Uno de los puntos centrales para la investigación sobre el cambio de políticas públicas es definir por dónde agarras el toro por las astas. Si vienes desde el lado movimientista, si vienes desde el lado estatal (los *politicians* o los tomadores de decisiones) o si vienes más con un enfoque de política económica, que considera el *policy issue area* en general y que toma en cuenta el juego de los actores y de las instituciones que están involucradas. En este último caso lo ves desde afuera, más analítico, no tan centrado en algún actor individual. No creo que vale la pena pensar que hay un punto óptimo de entrada. No creo. Porque los intereses de los investigadores son diversos. La cosa es entender cuáles son las limitaciones de cada enfoque y qué es lo que puede dar.

Si uno está interesado en el cambio en política —pero está más interesado en movimientos sociales— está claro que vas a agarrar por el lado desde los movimientos sociales, pero hay que tomar en cuenta las limitaciones que ha tenido ese enfoque y tratar de superarlo o mejorarlo por lo menos. El libro *Environmental Governance in Latin America* editado por Michiel Baud, Fabio de Castro y Barbara Hogenboom, por ejemplo, es un esfuerzo en esa dirección.

Si uno lo ve desde el lado de los políticos, de los burócratas, quienes toman las decisiones, ¿cuál es la limitación o el valor agregado?

Bueno, ellos son los que toman las decisiones, pero hay que considerar que quizá hay otros factores que inciden en el tipo de decisiones. Si es un burócrata, ¿quién está encima de esa gente que puede cambiar esa dinámica? No aceptar que eso es así y [plantearse] cómo se puede cambiar esa dinámica. Eso es importante también. Yo sigo abogando por la cuestión más de economía política, que toma más en cuenta todo el panorama y analiza el papel de distintos elementos

Yo creo que un punto central sería que hay que tomar muy en cuenta y muy en serio las limitaciones de un enfoque desde los movimientos sociales. Yo comparto con eso. Si solo uno toma en cuenta las demandas y lo que el movimiento quiere y cómo el movimiento lo ve y cómo el movimiento define lo que es la cuestión. eso sí es un enfoque limitador desde un punto de vista analítico para tratar con el problema, para tratar cuáles son los resultados desde el punto de vista de política [que] son mediados por otros actores.

¿El proyecto de investigación no está abordando los instrumentos, las técnicas o los mecanismos específicos por medio de los cuales se implementan esos cambios en las políticas?

No hemos llegado ahí todavía. Una parte del proyecto es en términos de cambios institucionales, el fortalecimiento del Estado o la capacidad estatal. El tema de la implementación es un tema realmente importante. Dentro de las cosas que nos interesa está, primero, cómo se toman las decisiones que realmente influyen y cómo va la implementación para que no nos quedemos en que la ley resolvió todo. Entonces yo creo que es ahí donde entran los mecanismos de cómo se traduce de una directiva, cómo se va a hacer viable la regulación y cuáles son las agencias de Estado que van a desarrollar la política propiamente estatal. Creo que es un tema central de lo que se debería entender como la implementación de una política.

A manera de ejemplo, aquí [en LASA] varias personas levantaron la cuestión de que la consulta previa es política pero que cuando llegamos a la implementación deja mucho que desear. Si queremos un cambio desde el punto de vista valórico, hay una dimensión en la cual hay que pensar cómo incidir, para que no solo sea decir que los burócratas se rigen por parámetros tecnocráticos de no sé qué cosa. Bueno, alguien les podría decir qué rompe esa inercia institucional. Habría que pensar en los mecanismos de cambio gradual e institucional. Y ahí hay una literatura emergente ahora.

¿Cómo se conecta el tema de las industrias extractivas o las políticas para la gestión de los recursos naturales con políticas sociales?

Bueno, el único mecanismo que yo conozco es redistributivo. Parte de ese dinero va para apoyar políticas sociales. Mira el caso de Bolivia, por ejemplo, donde existe el impuesto a hidrocarburos, con un porcentaje definido por ley que va a apoyar a la política social. Como está más descentralizado, va como un reparto a

los departamentos y los gobiernos departamentales por ley están obligados a repartirlos en porcentajes prescritos ya para las políticas sociales, educación, asistencial, *cash transfers*, pero también para salud. Así que esa es la forma más usual sobre cómo se traduce y es una de las grandes justificaciones que han usado los Estados que han expandido el extractivismo, especialmente en los países andinos, para justificar el desarrollo. ¿Por qué es así? Porque nuestros países son famosos porque no pueden recaudar impuestos, que es la otra vía para la redistribución.

Otro modelo, que no tiene que ver con políticas públicas, es la negociación de la compañía extractiva con la localidad o en cooperación con el Estado. En este modelo la compañía se hace cargo de poner una clínica, un colegio, un camino, armar electrificación, hacer alcantarillado, pavimentar calles. Esto está conectado con el concepto de la responsabilidad social de las empresas. Pero a mí me parece más que a principios del siglo **xxi** tenemos una vuelta al *company town* del siglo

[...] hay que ser, desde mi punto de vista, pragmático y entender que nunca vamos a lograr la utopía.

xix y principios del **xx**. Llama la atención y que en muchos ámbitos de política pública, especialmente a escala internacional, este modelo trasnochado se vea como un paso positivo. Históricamente el *company town* nunca fue un paso positivo, se suponía que los Estados nacionales tenían obligación de prestar bienes públicos. Bueno, pero estamos en otros tiempos y ahora se considera que el Estado o no tiene capacidad o no puede. Pero la verdad de las cosas es que eso no es tan así. Algunos países sí pudieron en

ciertos ámbitos, al menos, ofrecer bienes públicos. No hay por qué pensar que no puedan de nuevo. Urge entender las circunstancias bajo las cuales pueden.

Para terminar la entrevista, ¿hay algo adicional que te gustaría comentar o preguntar?

Por una parte, yo volví a la cuestión medioambiental, que había dejado porque fui invitado de comentarista a un taller sobre gobernanza medioambiental en el 2013. Pues yo encantado de estar ahí, escuché todas las discusiones y me pidieron que hiciera un resumen y una intervención tipo cátedra. Y bueno, me llamó la atención que gran parte de la discusión sobre el desarrollo sustentable no se había modificado mucho desde que yo dejé el tema a fines de la década del 1990. Me dio la impresión que estábamos discutiendo las mismas cosas y que no se había avanzado mucho.

Bueno es una exageración. Está claro que ha habido un cierto desarrollo institucional, cambios en marcos legales, y hasta en seriedad en su aplicación. También ha habido un cierto cambio en cómo se perciben las normas. Entonces, algunas cosas han cambiado, pero era como un paso para adelante, dos para atrás; no estamos nunca conformes, nunca es suficiente el cambio. Entonces, sí hay que hacerse la pregunta de fondo: ¿qué queremos? Otros lo ponen: ¿cuál es la alternativa?, ¿cuál es la propuesta? Yo creo que la pregunta es más fundamental: ¿qué queremos? Y de ahí salen propuestas. ¿Y qué tan factible es lo que queremos? O sea, hay que querer algo, que puede ser utópico, pero también hay que ser, desde mi punto de vista, pragmático y entender que nunca vamos a lograr la utopía. 