



El contenido de esta obra es una contribución del autor al repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por tanto el autor tiene exclusiva responsabilidad sobre el mismo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la UASB.

Este trabajo se almacena bajo una licencia de distribución no exclusiva otorgada por el autor al repositorio, y con licencia [Creative Commons - Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 Ecuador](#)



Desarrollo territorial, ambiente y coaliciones extraterritoriales

Anthony Bebbington
Patric Hollenstein
Iliana Nussbaum
Pablo Ospina (coordinador)
Eduardo Ramírez

2012

Desarrollo territorial, ambiente y coaliciones extraterritoriales

Anthony Bebbington

Patric Hollenstein

Ilana Nussbaum

Pablo Ospina (coordinador)

Eduardo Ramírez

Buena parte de los territorios rurales latinoamericanos se caracteriza por la presencia de lo que llamamos “actores extraterritoriales”, es decir, grupos, empresas u organizaciones que no son endógenos al espacio geográfico en donde operan en el sentido de que no surgen desde dicho territorio ni tienen identidades basadas en él. Dichos actores pueden tener muy variadas características de escala (de influencia nacional, internacional o global), de finalidad (organizaciones privadas, públicas, ciudadanas) y del modo de inserción en las dinámicas del territorio (enclaves o encadenamientos locales).

La presencia de estos actores en los territorios rurales de la región es antigua, en algunos casos incluso precolonial, sin embargo, en épocas recientes su actuación parece haber adquirido cada vez mayor relevancia en las dinámicas económicas, sociales e incluso políticas. Por un lado, promover su presencia se ha vuelto un objetivo de la política pública, por ejemplo el apoyo a la agroindustria, a las industrias extractivas, o a los vínculos con mercados dinámicos. Muchas veces estas políticas tienen

objetivos de crecimiento económico, pero a veces se diseñan también para fortalecer la presencia y la legitimidad del Estado en zonas históricamente marginalizadas. Por otro lado, la misma dinámica de muchos actores extraterritoriales hace que busquen conectarse con estos territorios, por ejemplo, las empresas mineras y petroleras, debido a la demanda del mercado, buscan nuevas fronteras de extracción, las empresas sojeras y cañeras buscan nuevos espacios de producción, los consorcios abastecedores de mercados masivos y de nicho en las áreas metropolitanas buscan nuevas fuentes de abasto, y las empresas energéticas buscan nuevos sitios para instalar operaciones hidroeléctricas.

Por tales razones, en muchos casos los actores extraterritoriales se han convertido en factores determinantes de las dinámicas territoriales recientes de América Latina. Dado que tienden a tener acceso a un conjunto de recursos económicos, políticos, sociales y culturales (lo que Bourdieu llamaría “capitales”, 1991 [1980]) de los que los actores locales generalmente carecen, su presencia introduce nuevas asimetrías de poder o modifica notablemente las que ya existían en los territorios en donde operan.

Estas observaciones son especialmente significativas, dados los resultados de las investigaciones sobre dinámicas territoriales rurales en once países de América (Berdegúe *et al.* 2011). La investigación del Programa Dinámicas Territoriales Rurales¹ buscó caracterizar la trayectoria de territorios durante la última década en términos de su crecimiento económico, la reducción de sus niveles de pobreza, la reducción de sus niveles de desigualdad y la calidad del cuidado de su patrimonio ambiental. Estos estudios mostraron que la combinación de tales resultados no puede ocurrir en territorios aislados o desconectados del resto de la sociedad nacional y mundial. Esto significa, entonces, que para lograr dicha combinación, *siempre o casi siempre* debe existir algún tipo de “actor extraterritorial”

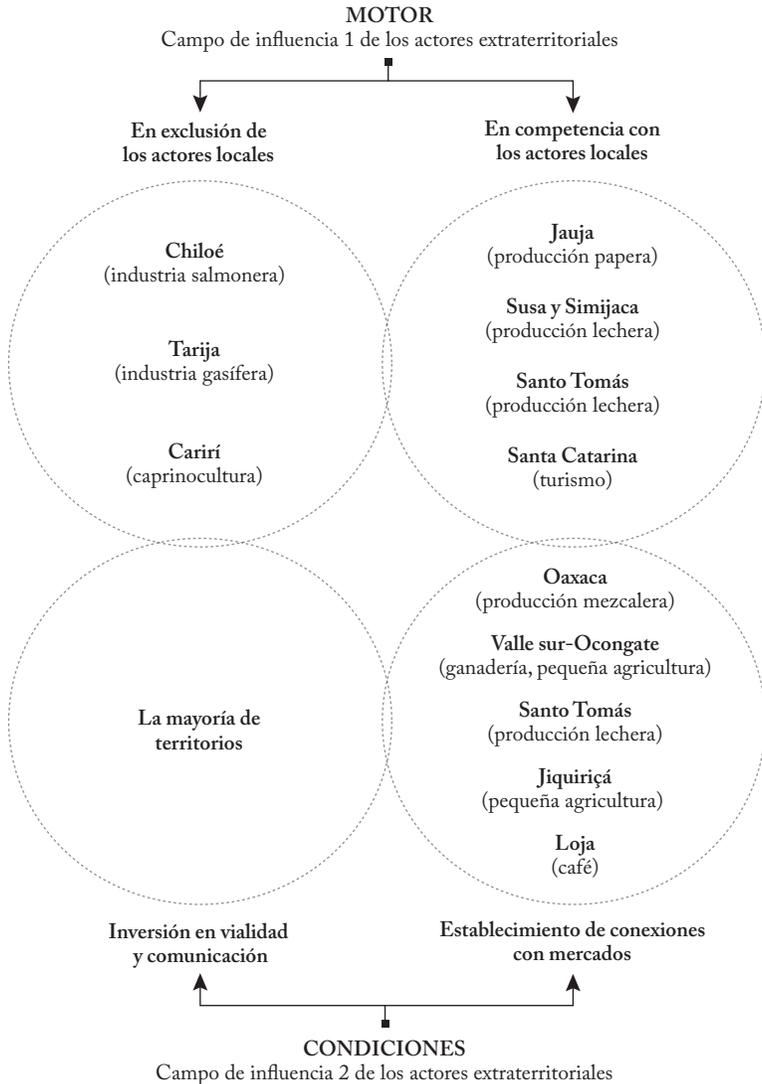
1 Arias *et al.* (2011), Cerdan *et al.* (2011), Escobal *et al.* (2011a), Escobal *et al.* (2011b), Favareto *et al.* (2011), Gómez y Cartagena (2011), Gómez y Munk (2011), Gómez *et al.* (2011), Hernández y Trivelli (2011), Hinojosa *et al.* (2011), Modrego *et al.* (2011), Ospina *et al.* (2011a), Ospina *et al.* (2011b), Quan *et al.* (2011), Ramírez *et al.* (2010), Ramírez *et al.* (2009a, 2009b), Romero *et al.* (2011) y Yúnez *et al.* (2011).

presente en las dinámicas económicas rurales de América Latina. Sin embargo, la modalidad y el peso de su presencia puede variar mucho. Esquemáticamente, basados en el análisis de 19 territorios rurales latinoamericanos, hemos identificado dos grandes tipos de situaciones posibles.

La primera situación es aquella en que el actor extraterritorial busca determinados recursos y los usa directamente. En ocasiones, por ejemplo, en el caso de las industrias extractivas, de la producción y comercialización industrial del salmón, o de la producción y venta de biocombustibles, las mismas características del recurso natural implican escalas, costos y grados de información y manejo de tecnología que hacen difícil a los actores locales del territorio explotarlos sin participación externa. En tales circunstancias, el acceso a los recursos por parte del actor extraterritorial coincide con la activación del “motor” de la dinámica económica territorial. Por “motor” entendemos la actividad que en mayor medida determina el crecimiento económico dentro de un territorio determinado. Aquí tenemos los casos en los cuales lo esencial de la dinámica depende de estos actores como en Chiloé (Chile) por la instalación de la industria del salmón, en Carirí (Brasil) por un programa gubernamental de transferencia de renta, y en Tarija (Bolivia) por la instalación de empresas gasíferas. En esta primera modalidad también tenemos casos en los cuales los actores extraterritoriales *coexisten* con actores locales por el control sobre un motor fundamentalmente compartido: es lo que pasa en Jauja (Perú) en la producción de papa, en Susa y Simijaca (Colombia) o en Santo Tomás (Nicaragua), ambos por la producción lechera, o incluso en Santa Catarina (Brasil) por actividades turísticas en el perfil costanero. Salvo unas pocas excepciones importantes (como el caso de transferencias directas de programas gubernamentales en Carirí), por lo general, cuando un actor extraterritorial es determinante en el motor de la dinámica, este actor representa una o varias empresas de gran tamaño, usualmente de propiedad privada. Este actor determinante suele tener el apoyo del Estado central o de organizaciones del tercer sector (sin fines de lucro), pero lo decisivo sigue siendo la empresa privada.

Una segunda situación es la de aquellos casos en los cuales los actores extraterritoriales son decisivos en las “condiciones” para el despliegue

Gráfico 1. Modalidades de intervención de los actores extraterritoriales en las dinámicas territoriales



Elaboración propia.

de la dinámica, cuyo motor es esta vez controlado, en diversos grados, por actores locales. Hay territorios donde la intervención del actor externo crea activos como infraestructura o capacitación en aspectos clave de ciertos actores locales. En otros territorios la intervención externa solo crea los nexos que cambian el valor de intercambio de los activos existentes. En esta segunda situación se encuentran casi todos los territorios analizados. Las “condiciones” más obvias son las de infraestructura vial o de comunicaciones (que crean activos territoriales adicionales), sin las cuales el acceso a mercados significativos para la producción local es imposible. Otras condiciones menos obvias son aquellas en las que las conexiones de los actores locales con los actores extraterritoriales son fundamentales para garantizar el acceso a los mercados. Es lo que pasa con la conexión con mercados orgánicos de café en Europa para los actores de Loja (Ecuador) las conexiones internacionales de las cooperativas lecheras en Santo Tomás (Nicaragua) o las conexiones con las certificadoras de mezcal en Oaxaca (México). La conexión en este caso no es tanto física (los medios de comunicación) como social (los actores que realizan la mediación entre el territorio y los mercados). También ocurre que la intervención externa facilita la creación de ciertas capacidades locales para realizar estas conexiones, como en Valle sur-Ocongate (Perú) y en Jiquiriçá (Brasil).

En esta segunda situación, el carácter del actor extraterritorial parece variar mucho más que en la primera situación y dicha variación será de cardinal importancia para los resultados, más o menos incluyentes, más o menos sustentables, de la dinámica económica. A veces el actor externo al territorio es un conjunto de empresarios o comerciantes privados (en la zona maicera de Loja, en la zona ganadera de Santo Tomás), a veces está compuesto por organizaciones del tercer sector (en la zona cafetalera de Loja, en el Macizo de Peñas Blancas en Nicaragua) y a veces es el Estado central o una combinación de tipos (como en Cuatro Lagunas en Perú). Hemos sintetizado esquemáticamente estos dos grupos de situaciones en el gráfico 1 (p. 14). La presente investigación atiende exclusivamente a los casos en los cuales el motor de las dinámicas territoriales está controlado total o parcialmente por un actor extraterritorial.

La pregunta central de esta investigación deriva directamente de una de las conclusiones preliminares de las investigaciones del Programa Dinámicas Territoriales Rurales (Berdegúe *et al.* 2011). Según ella, son muy pocos los territorios que han logrado avances simultáneos en los indicadores de crecimiento económico, reducción de pobreza y reducción de desigualdad. Más escasos aún son aquellos territorios que logran adicionalmente la preservación de los principales recursos naturales de sus territorios. Nuestra indagación se interroga sobre las *condiciones bajo las cuales podría surgir una institucionalidad ambiental que promueva la protección, restauración y calidad del patrimonio ambiental del territorio sin que se sacrifiquen los avances en los tres primeros indicadores*. De manera más específica, buscamos entender las condiciones en las que podría surgir tal institucionalidad ambiental en contextos en los cuales existe una presencia decisiva de actores extraterritoriales que controlan el motor de la dinámica económica territorial y, por consiguiente, existen agudas asimetrías en las relaciones de poder entre los actores intervinientes.

Los estudios de caso seleccionados para esta indagación provienen del Programa sobre Dinámicas Territoriales en América Latina ya citado. Aunque casi todos los casos considerados tuvieron presencia de actores extraterritoriales con intereses directos o indirectos en los recursos naturales (ver cuadro 1, p. 18), nos enfocamos en tres de ellos: Chiloé, Tarija y O'Higgins.² Existen tres razones para hacerlo. Primero, en la medida en que son casos en los cuales los actores extraterritoriales controlan el motor de la dinámica, se caracterizan por importantes asimetrías de poder. Segundo, son casos que representan formas de inversión territorial cada vez más extendidas en América Latina, esto es, inversiones en la extracción de recursos naturales y en la agroindustria de exportación. Tercero, presentan diferentes tipos de relación entre crisis ambiental y actores extraterritoriales. En uno de ellos una crisis ambiental socavó las bases naturales de la estrategia económica (Chiloé);

2 Sin poder considerarlo en esta síntesis, en el presente libro incluimos un cuarto caso de estudio, el de Santa Catarina (Brasil).

en otro, los actores saben que están próximos a una crisis ambiental que amenaza la viabilidad de sus estrategias económicas (O'Higgins); y en otro existen problemas ambientales y la percepción de amenazas mucho mayores, pero incluso si ocurriera una crisis ambiental, ésta no afectaría la viabilidad económica de la dinámica (Tarija).

Los casos de estudio

Hoy en día, la economía del archipiélago de Chiloé está basada en la industria acuícola, especialmente el cultivo de salmón. En menor medida, se ha desarrollado también la industria de mitilidos o choritos. Ambos cultivos fueron promovidos expresamente por un acuerdo entre políticas públicas del Estado central y las grandes empresas salmoneras. Esta dinámica económica ha desplazado a la economía tradicional, basada en el cultivo de pequeña escala y la cría de ovinos, por generar menores ingresos y ser más inestables en el tiempo. La nueva producción agroindustrial ha traído aparejada una crisis ambiental y sanitaria que se vio reflejada en la llamada "crisis del virus ISA" que tuvo lugar el año 2008 y cuyas repercusiones siguen hasta el día de hoy. Durante su peor momento, la producción de salmónes casi se detuvo y se generó una enorme cesantía en la isla. Pero a pesar de dicha crisis y del daño ambiental provocado por las industrias acuícolas, la reacción de la población local en torno al cuidado y la protección del ambiente ha sido muy débil. Dado que la industria salmonera es su principal fuente de trabajo, esta es vista como un agente positivo y no como un elemento externo que ha transformado el medio ambiente y el entorno. Por su parte, el Estado ha desarrollado una nueva normativa que aún no está del todo implementada pero que busca apoyar el desarrollo de la industria mejorando los controles sanitarios y la sostenibilidad de la actividad acuícola (Ramírez *et al.* 2010, Ramírez *et al.* 2009a, Ramírez *et al.* 2009b, Nussbaum *et al.* en este libro, Macé *et al.* 2010).

El Secano interior de la Región de O'Higgins se caracterizó por tener una economía basada principalmente en el cultivo del trigo. La

Cuadro 1. Cambios ambientales y sus formas institucionales con presencia de actores extraterritoriales

Territorios seleccionados	Actores extraterritoriales presentes	Cambios ambientales en las dinámicas territoriales	Tipo de cambio en las instituciones ambientales
Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none"> · Empresas de turismo · Deportistas · Estado 	<ul style="list-style-type: none"> · Protección de zonas ecológicas por el Estado catarinense · Intensificación de la industria turística con nuevos patrones socioambientales · Revalorización de formas artesanales de pesca y artesanía · Producción agrícola orgánica en zonas periurbanas 	<ul style="list-style-type: none"> · Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN · Leyes ambientales y de propiedad
Loja	<ul style="list-style-type: none"> · Organizaciones de certificación y comercialización 	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecimiento del sistema orgánico de producción de café 	<ul style="list-style-type: none"> · Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN
Ocongate	<ul style="list-style-type: none"> · ONG regionales y nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> · Poca información sobre consecuencias ambientales de la diversificación agropecuaria con destino Cuzco 	<ul style="list-style-type: none"> · Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN
Yucatán	<ul style="list-style-type: none"> · Maquila 	<ul style="list-style-type: none"> · Funcionamiento de las maquiladoras depende del uso de agua sin regulación sobre los residuos 	<ul style="list-style-type: none"> · Leyes ambientales
Jauja	<ul style="list-style-type: none"> · Empresa nacional de alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> · Intensificación de los sistemas de producción en base a insumos agroquímicos 	<ul style="list-style-type: none"> · Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN

<i>Territorios seleccionados</i>	<i>Actores extraterritoriales presentes</i>	<i>Cambios ambientales en las dinámicas territoriales</i>	<i>Tipo de cambio en las instituciones ambientales</i>
Santo Tomás	<ul style="list-style-type: none"> · Empresas lácteas internacionales · Gobierno nacional · ONG internacional 	<ul style="list-style-type: none"> · Marco legal de fomento para el sector ganadero-lechero (2001) · Fortalecimiento y apoyo a la actividad ganadera-lechera extensiva, principalmente grandes ganaderos 	<ul style="list-style-type: none"> · Leyes ambientales
Tarjaja	<ul style="list-style-type: none"> · Empresas transnacionales · ONG · Gobierno nacional 	<ul style="list-style-type: none"> · Ley de Hidrocarburos (1980) con mucha flexibilidad en la estructura de regulación impositiva y ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> · Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN
Cairí	<ul style="list-style-type: none"> · Gobierno nacional 	<ul style="list-style-type: none"> · Continuación de las prácticas ambientalmente perjudiciales, pero con el potencial de que la caprinocultura reduzca la presión ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> · Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN
Chiloé	<ul style="list-style-type: none"> · Empresas salmoneras · Gobierno nacional · ONG nacional 	<ul style="list-style-type: none"> · Cambios en las leyes que regulan el uso del borde costero (entre 1980 y 2006) · Cambios en la autoregulación de la industria salmonera 	<ul style="list-style-type: none"> · Leyes ambientales y de propiedad · Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN
O'Higgins	<ul style="list-style-type: none"> · Gobierno nacional · Inversionistas agrícolas nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> · Cambios en las leyes nacionales (1981) hacen posible la privatización del agua · Ley de Fomento de la infraestructura de riego (1985) · Intensificación de los sistemas de producción basados en riego 	<ul style="list-style-type: none"> · Leyes ambientales y de propiedad · Reglas consuetudinarias de diferenciación entre manejo (no) legítimo de RRNN

Fuente: Programa Dinámicas Territoriales Rurales (ver bibliografía citada en la nota a pie de página No. 1). Elaboración propia.

explotación de la tierra fue cambiando hasta llegar hoy en día a sostener una de las principales agroindustrias del país dedicada a la producción de pollos y cerdos, junto a nuevos cultivos de uvas para vino y olivos para aceite. Este cambio de rubro se produjo a partir de una serie de cambios institucionales que favorecieron el aprovechamiento privado de las aguas subterráneas del territorio. En efecto, la agricultura intensiva que actualmente domina el Secano interior de O'Higgins sería imposible sin agua suficiente. La expansión trajo consigo, sin embargo, una escasez del recurso hídrico y la sequía de los pozos y napas subterráneas del territorio, generando problemas no solo para la industria sino que también para los habitantes locales que se han empezado a ver afectados por la falta de agua. Los actores económicos, si bien tienen sus plantas dentro del territorio, son externos, lo que genera poca empatía con la población que se ha movilizadado en algunas ocasiones en contra de la localización de una nueva planta agroindustrial y la escasez de agua generando un incipiente movimiento ciudadano (Modrego *et al.* 2011, Mendoza y Ramírez en este libro).

El territorio de Tarija basa su economía en la extracción de hidrocarburos, principalmente por parte de empresas transnacionales. Es una de las reservas de gas más grandes de Bolivia y en ella se encuentra emplazada la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Itika Guasu perteneciente al pueblo guaraní. En el mismo espacio conviven algunos grupos ganaderos y también pequeños productores agropecuarios. Tanto estos últimos como algunos guaraníes ocasionalmente trabajan como jornaleros para las industrias extraterritoriales para poder sobrevivir. En cuanto a las regulaciones ambientales, el Estado ha jugado un rol más bien pasivo en cuanto a la normativa y a su efectivo cumplimiento, pero han sido los propios guaraníes quienes se han organizado para evitar el paso de un gasoducto por su territorio (Hinojosa y Hennermann 2010, Cortez 2011, Castro y Cortez 2011, Anthias en este libro).³

3 Para mayores referencias, los tres casos se publican en este mismo volumen.

Clarificaciones conceptuales

Antes de proseguir, debemos hacer cinco acotaciones conceptuales a nuestra pregunta. Primero, nos proponemos identificar las condiciones que facilitan el surgimiento de instituciones ambientales, es decir, reglas que organizan el acceso y el manejo del patrimonio ambiental del territorio. Nuestra investigación no aborda directamente el problema de la “sustentabilidad” o de la “resiliencia socioecológica” de las dinámicas territoriales analizadas. Sin embargo, suponemos que las instituciones ambientales destinadas no solo a promover el crecimiento económico, sino también a proteger el patrimonio ambiental es un componente de cualquier proyecto de sustentabilidad.

Las instituciones pueden tener un carácter formal o informal.⁴ Según North (1991, p. 97), las instituciones formales refieren a aquellas establecidas por constituciones, leyes, contratos, entre otros elementos que conllevan un elemento por escrito y que por lo general rigen globalmente la vida y comportamiento de la comunidad. En cambio, las instituciones informales se refieren a las normas sociales de comportamiento, reconocidas por la comunidad a través de tradiciones o costumbres que hacen relación con la cultura propia sancionando o acordando ciertos códigos que no necesariamente son escritos o contractuales.

Segundo, nos interesa entender cómo los mismos actores definen la “sustentabilidad” (con el *trade-off* que consideran aceptables entre ella y otros objetivos socialmente desables) y cómo esta definición influye en sus apuestas institucionales. Gran parte de la discusión ortodoxa parte de la noción de que la sustentabilidad es un fenómeno “real”, o sea, es un estado que se puede lograr, partiendo de otorgarle un estatus “ontológico”. La tarea analítica se enfoca en cómo definir la sustentabilidad de tal manera que el concepto refleje el carácter real del desarrollo sostenible, en cómo definir indicadores que capten el sentido del concepto y que por lo tanto también sean capaces de medir si un sistema se acerca a o no a un

4 Algunos autores cuestionan esta distinción. Ver Guha-Khasnobis *et al.* (2006).

estado sustentable, y en cómo definir los mecanismos causales que producen los cambios en estos indicadores.

Otros enfoques no presumen la existencia real de la sustentabilidad, sino que la conceptualizan como una construcción social producida por diferentes actores sociales como parte de su visión del tipo de naturaleza que quieren que exista y del tipo de complejo sionatural que quieren construir (Gudynas 2010). Esta entrada se asocia con los enfoques posestructuralistas. En esta entrada, el énfasis está en entender los imaginarios de los distintos actores, cómo estos imaginarios se construyen y cómo los actores buscan realizar sus imaginarios.

Al mismo tiempo, estos enfoques ponen énfasis en cuestiones de poder. Parten de la noción de que los conceptos y las visiones de sustentabilidad que dominan en un contexto dado dependen de las relaciones de poder entre los actores sociales. Exploran las visiones de la naturaleza y las relaciones socioambientales que tienen los grupos subalternos y analizan los procesos a través de los cuales estas visiones tienden a ser excluidas o, por el contrario, que permiten que estas visiones subalternas asuman mayor poder e influyan en las ideas hegemónicas en un contexto local, territorial o nacional dado. Elaborando el concepto ecológico de Joan Martínez Alier, Escobar denomina estos procesos “conflictos sobre la distribución cultural” es decir “aquellos conflictos que nacen del poder, o falta de poder relativo otorgados a distintas culturas y prácticas culturales en un contexto histórico” (Escobar 2006, p. 8). En estas lecturas, el tema de cuál visión de sustentabilidad es más correcta no es relevante, sino cuál tiene mayor poder y por qué.

Estos enfoques son relevantes para este estudio porque se relacionan con la idea de que diferentes actores tienen distintos proyectos territoriales. Las visiones de la naturaleza y de lo socioambiental constituyen elementos —explícitos o implícitos— de estos proyectos territoriales. Además, el concepto de *proyectos territoriales* hace hincapié en la cuestión de qué proyectos tienen mayor poder y logran imponerse en diferentes territorios. En este proceso de construcción de visiones dominantes, es importante entender *sus dimensiones ambientales*, y la medida en que se convierten en prácticas ambientales sin suponer que algunos

actores (mujeres, indígenas o comunidades locales) sean por su “esencia” más amigables con el ambiente que otros.

Tercero, al poner el énfasis en las coaliciones y los juegos de acuerdo y conflicto entre actores locales y extraterritoriales, estamos asumiendo que las instituciones ambientales son el producto de la acción social, intencional o no, de los agentes involucrados en el territorio. La conformación de estos actores y coaliciones no es “neutral” en cuanto a sistemas de género. Todo lo contrario, las formas estructuradas de relación entre varones y mujeres influyen decisivamente tanto en la conformación de los intereses y demandas de los actores, como en sus repertorios de acción y en su percepción de la “sustentabilidad ambiental”. La investigación se interesará de manera especial en la forma en que los sistemas de género influyen en las dinámicas territoriales y en las instituciones ambientales resultantes. Un supuesto esencial es que los marcos institucionales y los actores y coaliciones sociales, operan como una mediación en la relación entre el patrimonio natural y las dinámicas territoriales y sus efectos. Las dinámicas territoriales se ven afectadas también los sistemas de género puesto que el “género funciona como un sistema semiótico que conecta elementos institucionales y materiales de manera que, para la comunidad que los interpreta, tienen un significado y una valoración simbólicamente relacionados con el sexo y la sexualidad” (Paulson 2011, p. 7).

Los resultados

Las instituciones ambientales y el inicio de las dinámicas económicas territoriales

Un supuesto esencial de nuestro proyecto de investigación es que los marcos institucionales y los actores y coaliciones sociales operan como una mediación en la relación entre el capital natural y las dinámicas territoriales y sus efectos. En un primer momento definimos *las instituciones ambientales como un conjunto de reglas y normas formales o informales que rigen el aprovechamiento del patrimonio ambiental de un territorio.*

Cuadro 2. Cambios institucionales iniciales

<i>Territorio</i>	<i>Institución formal afectada</i>	<i>Cambio institucional</i>
Tarija	Ley de Hidrocarburos No. 3058 (establecida en 1980, reformada en 2005)	Privatización de los yacimientos gasíferos. Cambio en la distribución de la renta gasífera
Chiloé	Ley General de Pesca y Acuicultura No 18892 (1980, reforma 1991)	Privatización del uso del borde costero (1980 y 1990)
O'Higgins	Decreto con Fuerza de Ley No 1122 (1981)	Privatización del agua subterránea

Fuente: Anthias en este libro, Mendoza y Ramírez en este libro, Nussbaum *et al.* en este libro. Elaboración propia.

Conviene distinguir entre instituciones⁵ que regulan el *acceso* al patrimonio ambiental (en tanto oportunidad de *hacer uso* de algo, como las reglas que rigen la propiedad sobre tierras, bosques, aguas, etc.); e instituciones que regulan el *manejo* del patrimonio ambiental (en tanto capacidad de *definir la forma de uso* de algo, donde está la tecnología, la vigilancia, pero también las percepciones y valores ambientales). Ambas son *instituciones ambientales*, ya que determinan cómo los actores sociales se relacionan con el patrimonio ambiental de un territorio. En los tres casos de estudio, los cambios institucionales que hicieron posible las dinámicas territoriales supusieron cambios legales que facilitaron el acceso a recursos naturales clave por parte de actores extraterritoriales (cuadro 2).

5 Es insuficiente enfocarse solo en las instituciones formales (la forma institucional más reportada por los estudios de caso) y en su forma de surgimiento. Conviene tener presentes tres perspectivas teóricas sobre las diferentes formas institucionales: el de la elección racional, el institucionalismo sociológico, y el institucionalismo histórico. Ver al respecto Hall y Taylor (1996). Cada una de ellas enfatiza diferentes dimensiones de las instituciones: marcos cognitivos, el cálculo racional y los conflictos de poder.

La distinción entre acceso y manejo es muy importante porque los tres casos analizados muestran que el *sistema de regulación ambiental* inicial, es decir, el sistema que permitió el inicio de la dinámica económica territorial consiste fundamentalmente en *acordar determinadas reglas de acceso* a un nuevo recurso.⁶ Esta regulación que no solamente sustituye las regulaciones de acceso anteriores, sino también las instituciones informales ejercidas por los actores locales, nace del acuerdo entre poderosos actores extraterritoriales y el Estado central. Tomamos, pues, distancia de la clásica formulación de Ribot y Pelusso (2003), para quienes el término “acceso” no debe identificarse con “propiedad” o con un conjunto de “derechos”, sino con la “habilidad para hacer uso de algo”. En nuestro estudio la distinción es fundamental, como veremos, para explicar la intensidad y la existencia misma de acción colectiva y de conflictos alrededor de la presencia de actores extraterritoriales.

En cuanto a las *reglas de manejo* del patrimonio ambiental (incluyendo el tipo de tecnologías usadas para su aprovechamiento), éstas son el resultado de otro acuerdo: se acepta la autorregulación empresarial y se establecen algunas normas de fiscalización estatal inaplicadas o inaplicables. En Chile estas reglas de libre determinación de las formas de uso son mucho más explícitas y formales: en dicho país el modelo de autorregulación fue aceptado como norma legal de manera que el que primero llegue y tenga dinero para aprovechar el agua subterránea en O'Higgins, o los bordes y lagos costeros en Chiloé, obtenía derechos sobre esos recursos y las empresas podían regularse mediante códigos internos de ética. En el caso de Bolivia hubo una aceptación mayormente *informal* de que el Estado no puede o no quiere hacer seguimiento verdadero a las

6 Esto se confirma en el análisis de los 19 estudios de caso también: todas las DTR implicaron cambios ambientales sustanciales. Es decir, todas las actividades económicas analizadas tienen una fuerte base material/natural. Las formas institucionales más frecuentes que rigen el aprovechamiento de los recursos en esos 19 casos, conciernen la *modalidad del acceso* y no al *manejo* de los recursos. Es interesante que detrás de estos cambios siempre está una o varias empresas grandes extraterritoriales y que la forma de propiedad permite una expansión del aprovechamiento de los recursos.

formas de manejo ambiental de las empresas. En ninguno de los casos el Estado cuenta con recursos o interés por levantar su propia información ambiental peor podía controlar efectivamente las tecnologías usadas o el tipo de intervención en el territorio. En una palabra, las instituciones de *manejo* del patrimonio ambiental consisten, pues, en una libertad muy amplia para acomodarse a las situaciones de cada caso quedando en manos de los propios actores extraterritoriales.⁷

En síntesis, las instituciones ambientales iniciales fueron el resultado del acuerdo de una coalición social poderosa formada por grandes actores extraterritoriales (empresas privadas y el Estado central respectivo) sin ninguna participación de los actores locales, que muchas veces ni siquiera están informados de las nuevas reglas. En la práctica, en realidad, los sistemas de regulación ambiental de partida de las dinámicas económicas territoriales fueron mecanismos originalmente ideados para favorecer objetivos no ambientales y muy particularmente el crecimiento económico. Estas instituciones regulan el acceso a los recursos pero no la forma de su aprovechamiento, que es dejada a la “libre voluntad o autorregulación” del actor beneficiario de tal acceso. En las siguientes secciones nos concentraremos en examinar los factores que determinaron el proceso de *cambio* de estos tipos específicos de instituciones ambientales nacidas al inicio de las dinámicas económicas territoriales bajo estudio.

El peso de los factores estructurales

La *primera vía* del cambio institucional proviene de “presiones estructurales” que en cierto modo “obligan” a dicho cambio incluso a veces en

7 Es probable (pero los casos no lo demuestran) que las propias regulaciones de manejo ambiental formalmente establecidas en la legislación fueran adoptadas en los países como resultado de una doble presión: internacional y de grupos ambientalistas y de científicos locales. El detalle sobre las instituciones ambientales que dieron origen a las dinámicas económicas territoriales en Chiloé, O'Higgins y Tarija se encuentra en Hinojosa *et al.* (2011), Modrego *et al.* (2011), Ramírez *et al.* (2010, 2009a, 2009b).

contra de la inacción o de la voluntad de los actores involucrados. Cuando decimos que las “estructuras” funcionan por fuera de la voluntad de los actores, no debemos entender que las “estructuras sociales” existen en algún lugar externo a los seres humanos. Siempre son los seres humanos concretos, individuales o agrupados colectivamente, los que reproducen, reinventan y a veces se benefician de las estructuras a través de sus acciones cotidianas.⁸ Lo que ocurre es que la lógica de su realización y de sus efectos acumulados escapa a la intención de los agentes que los realizan, incluso de aquellos agentes poderosos.

Veamos qué ocurre en los casos. En el Secano de O’Higgins se está produciendo una evidente sobreexplotación de las napas de agua subterránea al punto que la autoridad ambiental ha dejado de otorgar permisos de uso. Sin agua para el riego, la producción intensiva de cultivos de exportación es imposible. En Chiloé el modelo de producción altamente intensivo de salmón llevó a una crisis sanitaria en los cultivos que hizo que se perdiera gran parte de la infraestructura productiva y que las exportaciones se redujeran drásticamente durante tres años. En Tarija no ha ocurrido ningún gran accidente o catástrofe ambiental, aunque existen algunos impactos percibidos por los actores. De todas formas, incluso si ocurriera una crisis ambiental o una destrucción masiva de los ecosistemas de la superficie, esto no conllevaría riesgo alguno para la actividad gasífera misma. El punto crucial de estos casos es que los actores involucrados, locales o extraterritoriales no solo no quieren destruir los recursos naturales sino que no está en su interés hacerlo. Sin embargo, lo hacen.

Hay varias formas teóricas de entender esta paradoja. Una es la marxista ecológica. La paradoja se produce por la acumulación de los resultados de la *contradicción estructural* entre el modelo económico-tecnológico y los ecosistemas que lo sustentan, que proviene de una incompatibilidad

8 Para Giddens (1984) esta repetición cotidiana se hace por medio de una “consciencia práctica” que vuelve competentes a los agentes y que es diferente a la “consciencia discursiva”. Para Bourdieu los agentes actúan por disposiciones o matrices de percepción de la realidad que han sido inculcadas como un “sentido común” raras veces explicitado (1991 [1980]).

de la lógica interna del capitalismo con los ecosistemas que sustentan la vida humana.⁹ Otra forma de entender esta contradicción es la propia del “dilema del prisionero” o la “tragedia de los comunes” (Ostrom 1990, p. 2 y s.). En estos modelos de acción racional no existen propiamente “estructuras”, pero las decisiones individuales se toman en el marco de ciertas condiciones, preferencias y disponibilidad de información –todos factores externos al sujeto racional y por ende con una cierta connotación estructural– que llevan al resultado final no deseado. Así, la maximización individual de los intereses particulares en tales condiciones lleva al desastre ambiental comprometiendo de la propia base ecológica de la actividad productiva en cuestión. Ambas teorías pueden ser invocadas, en el fondo, para entender las tendencias autodestructivas de las empresas extraterritoriales (pero también muchas veces de actores locales que destruyen bosques o agotan fuentes de pesca) tal como atestiguan el caso del agua en O’Higgins y el monocultivo de salmón en Chiloé.

Estas tendencias autodestructivas de la lógica interna que cobijó el desarrollo de las dinámicas económicas territoriales llevan tendencialmente a una “crisis” ambiental y económica. Esta crisis, a su vez, presiona a los actores para llevar a cabo un cambio en las instituciones que regulan el acceso o el manejo del patrimonio ambiental del territorio.

En O’Higgins, un alto funcionario chileno, representante de la Dirección General de Aguas (DGA) –la organización estatal responsable de la asignación de los derechos de agua– indicó lo siguiente en relación a las dinámicas de uso de agua subterránea en el territorio: “Todo lo que está pasando es una mayor toma de conciencia. A mayor escasez [de agua], mayor conciencia. Ninguna duda” (Mendoza y Ramírez en este libro, p. 98). Esta idea expresa el convencimiento de que la conciencia sobre los problemas de agotamiento de un recurso son reales y el interés o preocupación por dar cuenta de potenciales problemas efectivamente existen. Pero estos ocurren *después* de que se detecta una

9 En términos marxistas, es la contradicción entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las condiciones de producción. Ver al respecto O’Connor (2001).

crisis ambiental, en este caso, la creciente escasez. Lo notable es que en O'Higgins, a pesar de la consciencia ambiental creciente, las reglas que llevan al agotamiento del recurso todavía no se cambian.

La "crisis" que lleva al cambio institucional es la manifestación de una contradicción más profunda, ajena a la intencionalidad de los actores, que en cierta forma "obliga" a realizar dicho cambio. ¿Cuándo ocurre? Los actores solo deciden actuar una vez que ésta ha causado algún efecto sobre el propio negocio, como ocurrió en Chiloé. Nótese que cuando los impactos no afectan directamente las condiciones de producción de la empresa extraterritorial, se puede dejar a los afectados arreglárselas solos y "compensarlos" a veces (como el agua de consumo humano de O'Higgins o la contaminación de los ríos en Tarija). Y cuando ocurre la crisis, como lo muestra el caso de Chiloé, la coalición dominante, ajena a presiones de actores colectivos que lo demanden, hace todo lo posible para solucionar el problema específico de su propio dilema económico, pero no necesariamente cuestiona el manejo territorial o ecosistémico.

El debate sobre el cambio institucional en Chiloé y sobre las opciones presentes en O'Higgins nos ilustra sobre el tipo de cambio que es posible esperar ante una crisis en ausencia de acción colectiva previa a la crisis (sea de los actores locales, o de los propios actores extraterritoriales). Mahoney y Thelen (2010) proponen cuatro posibilidades de cambio que nos resultan útiles, aunque la restringen a casos de cambio institucional paulatino y endógeno: a) desplazamiento: la eliminación de viejas reglas y la introducción de nuevas, b) capas: la introducción de nuevas reglas sobre o junto a las que ya existen, c) deriva: cambio a través del impacto en las reglas ya existentes, debido a cambios en el entorno y d) conversión: reorganización estratégica de las normas.

Los casos de Chiloé y O'Higgins muestran que las empresas extraterritoriales, aun en casos de crisis de sus propias condiciones de producción, buscarán cambios por capas o por deriva en lugar de desplazamiento o conversión. De manera más específica, buscarán cambios en las *reglas de manejo* del patrimonio ambiental que por término medio no cuestionen o limiten *las reglas de su acceso* a dichos recursos. En efecto, los actores dominantes no están dispuestos a cambiar las reglas de acceso

que permitieron el inicio de la dinámica porque hacerlo implicaría modificaciones sustanciales tanto en las relaciones de poder del territorio como en las formas de distribución de ganancias y pérdidas que la dinámica económica genera. Por lo tanto, las reglas que están dispuestas a cambiar son las que se relacionan con cambios tecnológicos o con la profundización de las mismas reglas de acceso que les facilitaron su ingreso al negocio en el territorio (vía derechos de mercado, por ejemplo). El problema de fondo consiste en que aunque el cambio de las reglas de manejo puede representar una solución parcial (por ejemplo, mejorar la eficiencia en el uso del agua subterránea en O'Higgins por parte de las empresas más grandes), no modifica las reglas de mayores efectos en los resultados de equidad de la dinámica y en sus externalidades ambientales más negativas (aumentar los precios de las transacciones sobre los derechos de agua podría acentuar la crisis del agua potable de las comunidades de O'Higgins).¹⁰

El caso de Chiloé es una ilustración de este punto. El cambio institucional producido con posterioridad a la crisis muestra algunos elementos de un cambio “de paradigma” al cuestionar parcialmente la autorregulación de las empresas y al mejorar las condiciones de la vigilancia estatal (aumento de presupuesto de la entidad estatal encargada de los controles sanitarios, etc.). Pero el nuevo marco institucional revela que se trata fundamentalmente de un “ajuste” al sistema de regulación cuyo sentido fundamental es solucionar el problema inmediato de las “condiciones de producción” (o de reproducción) del propio negocio de la empresa sin necesariamente incorporar la gestión más amplia de los ecosistemas afectados. Más aún, el proceso de discusión y generación de las nuevas normas muestra que la preocupación ambiental no es un tema de importancia fundamental de la industria y tampoco del gobierno. La necesidad de viabilizar financieramente a la industria en crisis genera

10 Un empresario en O'Higgins admitió que si la crisis llega al punto de afectar el acceso al agua potable de las comunidades del territorio, se justificaría la acción inmediata del Estado para limitar el acceso de las empresas al agua del territorio (Mendoza y Ramírez en este libro).

propuestas de cambios institucionales más bien ligados a sistemas de garantías y traspaso de derechos entre privados para solucionar el problema de las deudas en los bancos, antes que a factores ambientales (Nussbaum *et al.* en este libro). Aun así, las diferentes coaliciones que se formaron en el proceso de discusión parlamentaria demuestran que, luego de la crisis ambiental, se abre un espacio en el cual otros actores con alianzas diversas pueden empujar cambios institucionales más amplios en su alcance y en sus ambiciones.

El caso de Tarija es diferente. El ambiente y las preocupaciones por el impacto de la explotación gasífera son utilizados como argumento que mejora las posibilidades de negociación de las comunidades locales. Las preocupaciones guaraníes sobre el impacto ambiental de la extracción (y sus demandas de reconocimiento de sus derechos a la propiedad y a la consulta), finalmente llegaron a ser resueltas mediante un acuerdo con la empresa, que hizo menos esfuerzos por mejorar la regulación ambiental de la actividad que por la mejora del acceso de los guaraníes a la renta gasífera, a través de la figura de la indemnización (Anthias en este libro). Aquí las condiciones de reproducción del modelo no se definen por el efecto en el ambiente, sino por el grado de poder que puedan acumular las comunidades que ven el patrimonio ambiental territorial como propio. Ahondaremos el análisis del caso de Tarija en la sección siguiente.

En síntesis, estamos frente a cambios institucionales en las formas de regulación ambiental provocados por la agudización de las contradicciones estructurales entre la propia dinámica de crecimiento económico territorial y sus condiciones ecológicas de reproducción. La coalición dominante responde a una “crisis” en el modelo que no puede ignorar porque amenaza el motor y la dinámica territorial misma. En ausencia de acción colectiva de actores diferentes a los de la coalición dominante (Estado central y empresas extraterritoriales), el tipo de cambio institucional se limita generalmente a tratar de garantizar las condiciones de reproducción del motor mismo de la dinámica y, en lo posible, a reproducir las reglas de acceso a los recursos que la hicieron posible. En efecto, en Chiloé, incluso sin acción colectiva, la crisis motivó la modificación de las regulaciones ambientales existentes pero su énfasis se restringió a

las garantías ambientales de continuidad de la propia actividad y no a la consideración más amplia de los problemas ambientales del territorio.

No se puede excluir que en algunos casos esta contradicción lleve a cambios institucionales *antes* de la crisis, aunque eso no ha ocurrido en los casos que analizamos. La indicación del caso de O'Higgins es que si este cambio se produce buscará centrarse en modificaciones tecnológicas que no afecten las reglas de acceso a los recursos clave o que incluso las refuercen. Las reglas de acceso como la fuente de seguridad y confianza que permite que actores extraterritoriales realicen y desplieguen sus inversiones parecen ser la piedra de tope que imposibilita una discusión más profunda sobre la sostenibilidad ambiental. La sostenibilidad ambiental, en último término, es una restricción a las normas de acceso, no solo a las normas de uso de los recursos naturales, como se puede suponer a primera vista. Esto ocurre porque es en las normas de acceso donde cristalizan las contradicciones entre la estructura y la sostenibilidad ambiental; o, dicho de otro modo, los efectos de la tragedia de los comunes sobre el medio ambiente. Pero, al mismo tiempo, al afectar el stock, la distribución y el flujo de beneficios de ese recurso en el tiempo, disminuye su valor económico presente, impactando en los beneficios económicos inmediatos de las inversiones extraterritoriales. Volveremos sobre este punto en las conclusiones.

La acción colectiva

La *segunda vía* del cambio en la institucionalidad ambiental que regula el acceso y el uso del patrimonio ambiental del territorio es la presencia de la acción colectiva, sea por iniciativa de la coalición dominante, sea por iniciativa de otros grupos sociales que presionan a dicha coalición desde fuera. A diferencia de la primera vía, donde los actores *se ven obligados* a actuar por efectos de una crisis que afecta la continuidad de la dinámica económica, aquí los actores deciden actuar antes o incluso en ausencia de tal crisis. ¿Cómo y por qué ocurre esto? ¿De qué condiciones depende que se produzca tal intervención proactiva?

Las modernas teorías de los movimientos sociales y de la acción colectiva en Europa y Estados Unidos tienen su origen en las conmociones provocadas por las movilizaciones mundiales contraculturales de los años 1960 y 1970 (Neveu 2000). Inicialmente se distinguieron explícitamente de las teorías y estudios clásicos sobre el movimiento obrero de inicios del siglo XX en Europa y Estados Unidos porque hubo mayor visibilidad en las demandas relacionadas con cambios culturales. En cierto modo, algunos teóricos postularon que se había producido un desplazamiento desde las demandas clásicas de redistribución material hacia las nuevas demandas identitarias de reconocimiento cultural.¹¹ Un segundo momento consistió en reinterpretar los estudios clásicos sobre la clase y el movimiento obrero desde perspectivas que enfatizaron las configuraciones culturales, ideológicas e identitarias. Dos investigaciones que marcaron época al respecto fueron las de Edward P. Thompson (1989 [1963]) sobre la clase obrera inglesa en el siglo XVIII e inicios del XIX, y la de Alain Touraine (1955) sobre los obreros de la fábrica Renault en Francia. En los años 1980 y 1990 se fueron fusionando teorías inicialmente dispares que habían surgido con el objetivo de explicar el origen de estos movimientos. Sintéticamente esta fusión resaltó tres dimensiones confluyentes en la explicación de la acción colectiva, aunque cada escuela y cada investigador puede enfatizar una u otra de ellas en sus estudios empíricos.

La primera dimensión, proveniente fundamentalmente de las ciencias políticas, es lo que se ha llamado la “estructura de oportunidades”. Los autores que inicialmente teorizaron sobre ellas se referían a cambios o tradiciones de los sistemas políticos que eran más “abiertos” o “tolerantes” con la movilización social. Sin embargo, paulatinamente se amplió la referencia hacia los procesos económicos o los cambios moleculares en las estructuras sociales que posibilitaban la emergencia de la acción colectiva. Entre esas “oportunidades” resultan especialmente relevantes las modificaciones lentas que erosionan relaciones tradicionales de poder

11 Esta tesis se basa en la idea del surgimiento de una sociedad “posindustrial”, cfr. Bell (1964) y Touraine (1969).

o de subordinación local o nacional. También resultan fundamentales aquellos cambios graduales que aumentan el poder económico o social, o que modifican las actividades dominantes de subsistencia de los grupos movilizados. Entre los autores que primero señalaron esta dimensión están Tilly (1978), McAdam (1982) y Tarrow (1983).

La segunda dimensión enfatiza las “estructuras de movilización”, sin las cuales es imposible coordinar cualquier acción *colectiva*. Inicialmente, los autores que subrayaron esta dimensión de los movimientos sociales estudiaron las organizaciones formales y la formación de liderazgos que centralizaban las decisiones del grupo, pero paulatinamente se interesaron en aquellos espacios de sociabilidad informales como iglesias, clubes, plazas o actividades deportivas en los que se pueden crear lazos de solidaridad grupal más amplios. Autores posteriores indagaron también los “repertorios” de la acción colectiva, es decir, las formas de movilización y ejercicio de la influencia social, que cambian según el carácter de los grupos involucrados, de las circunstancias, de las oportunidades y de las tradiciones históricas. Esta dimensión orgánica de la movilización es unánimemente considerada decisiva para actualizar o aprovechar las “oportunidades” abiertas por los cambios en las estructuras sociales o en los sistemas políticos. Su desigual configuración espacial y social suele ser invocada como razones para explicar por qué ciertos grupos se movilizan mientras otros no lo hacen, a pesar de verse enfrentados a las mismas circunstancias, cambios o agravios. Entre los primeros estudios que inspiraron el análisis de esta dimensión desde la perspectiva de la movilización de recursos, se encuentran los trabajos de McCarthy y Zald (1973, 1977).

Finalmente, una tercera dimensión mediadora entre las dos primeras es la que se ha llamado los “procesos enmarcadores” o, de forma más precisa, el de los juegos de significados o conceptos mediante los cuales los actores entienden y dan sentido a su situación. Inicialmente los estudios buscaron indagar los factores ideológicos que hacían que una situación determinada se convirtiera en “inaceptable” o fuera percibida como un “agravio” digno de justificar una insurgencia. Con posterioridad las investigaciones han subrayado la dimensión “expresiva” de identidades sociales subyacentes que “emergen” en la acción colectiva pero

que la trascienden. Esto fue particularmente decisivo para soldar las movilizaciones sociales por los derechos civiles en Estados Unidos o la emergencia de movimientos indígenas en el seno de anteriores movimientos campesinos. Lo esencial es que la percepción de las “oportunidades” o de los “agravios” que sirven para justificar la protesta o la acción, son procesadas en el marco de un universo de valores culturales que les brindan sentido. Algunos de los primeros en enfatizar estos factores fueron Smelser (1963), Moore (1978) y Touraine (1978). Un trabajo un poco posterior que sistematiza la importancia de la formación de identidades sociales como constitutivo de los actores sociales es el trabajo de Dubet (1989).¹²

La consideración atenta de los tres casos analizados es que *casi no existe acción colectiva proactiva*. El único caso digno de tal nombre es la de la organización Asamblea del Pueblo Guaraní Itika Guasu (APGIG) que tiene su sede en Entre Ríos (Tarija).

En el año 2003 se formó un equipo de monitoreo para hacer inspecciones de los pozos y campamentos. Tres años más tarde, con el apoyo de las dos ONG, junto con su financiador OXFAM-INTERMON, la APGIG participó en una campaña internacional para denunciar los impactos ambientales de las actividades de Repsol. Esta campaña incluyó la publicación de un informe titulado “Impactos ambientales, sociales y culturales de Repsol YPF en territorios indígenas de Bolivia”, el cual presentó evidencia compilada en campo por las ONG y el equipo de monitoreo de la APGIG. Esta campaña representa el primer intento de documentar el impacto ambiental de los hidrocarburos en la TCO Itika Guasu y vincularlo con una demanda de compensación. Sin embargo, el fracaso de esta campaña llevó a un cambio de estrategia de la APGIG: desde el año 2006 empezó a trabajar con una organización internacional de derechos humanos, en una campaña legal dirigida al sede de Repsol en España; esta vez con resultados más positivos para la APGIG. En diciembre de 2010,

12 Hemos seguido parcialmente el resumen sobre las teorías de la acción colectiva presentes en Neveu (2000) y McAdam *et al.* (1999).

la APGIG y Repsol firmaron un “Acuerdo de amistad” (formalmente llamado “Programa de Relacionamento Comunitario”) que incluía el pago de US \$ 14,8 millones a la APGIG a través de un Fondo de Inversión. Otros puntos clave del acuerdo son el establecimiento de una auditoría ambiental, y el reconocimiento formal por parte de Repsol de los derechos del pueblo guaraní, tales como el derecho a la consulta previa y sus derechos de propiedad sobre la TCO (Anthias, en este libro, p. 71 y s.).

Desde la perspectiva que nos interesa en este artículo, la organización indígena, con la ayuda de ONG internacionales, logró forzar la creación de nuevas instituciones de regulación ambiental: una auditoría independiente cada cinco años, un fondo para el desarrollo local y un sistema de monitoreo permanente de la actividad de la empresa, aunque su efectividad para funcionar como “sistema” y con la significativa participación de los guaraníes, todavía debe probarse en la práctica. Nótese que estas nuevas instituciones, tal como ocurrió en el caso de Chiloé, después de la crisis, *tampoco* cuestionan las “reglas de acceso” al patrimonio ambiental por parte de las empresas extraterritoriales, al contrario, las ratifican. Es un problema de poder: no existió la fuerza social suficiente para cuestionarlas, aunque los guaraníes hubieran querido hacerlo, puesto que se consideran “dueños del territorio” indígena en un estado legalmente plurinacional. Sin embargo, los acuerdos implican un cambio en las “reglas de uso” de dicho patrimonio al *cuestionar tanto* la virtual autorregulación de la empresa gasífera *como* el monopolio (teórico) de la regulación por parte del Estado central boliviano.

En Chiloé existieron voces que, al inicio del auge salmonero, reclamaron mayores resguardos ambientales y advirtieron sobre los peligros del monocultivo y la autorregulación (Ramírez *et al.* 2010). Pero eran voces aisladas y marginales, carecieron de fuerza local y de vínculos con actores importantes a nivel extraterritorial. La APGIG de Tarija logró movilizar no solo una red de ONG internacionales, sino que invocó desde el inicio la legalidad internacional de protección de los pueblos indígenas en defensa de su territorio, sus derechos y el cuidado de los ecosistemas. La dimensión orgánica de la acción colectiva

en Tarija fue decisiva en combinación con una estructura de oportunidades internacionales que presta oídos atentos tanto a los problemas ambientales de la actividad hidrocarburífera como a los derechos de los pueblos indígenas.

No obstante, en Tarija hay gran controversia entre los actores locales y externos sobre los posibles efectos del “Acuerdo de amistad” entre guaraníes y empresa. Unos piensan que es una simple forma de “cooptación” de la APGIG que abandonaría la crítica a favor de compensaciones monetarias, otros cuestionan la legitimidad de un monitoreo extraoficial y otros, en fin, aducen que una consideración más precisa de sus efectos requiere más tiempo de funcionamiento de estas instituciones. De acuerdo con nuestro enfoque centrado en las perspectivas de los actores sobre la sustentabilidad, las nuevas instituciones surgidas de la acción colectiva de los guaraní autorizan a pensar que hay un nuevo espacio para *combinar* las prioridades y visiones ambientales de los actores extraterritoriales con las prioridades de al menos uno de los actores locales relevantes, lo que expande potencialmente el rango de los ecosistemas objeto de preocupación y vigilancia. La sustentabilidad no está garantizada, pero hay mejores condiciones sociopolíticas para conseguirla.

El funcionamiento de Repsol en Tarija no solo está condicionado por la acción de lo guaraníes sino por otra forma de “acción colectiva”. Según los testimonios recogidos en el curso de la investigación, es decir, según los funcionarios de la empresa, ésta tiene estándares de gestión ambiental más altos que los exigidos por el propio estado boliviano.

[...] Repsol tiene una política de biodiversidad, más allá de cualquier ley, y un código de conducta. Nuestros trabajadores, ni los de nuestras empresas contratistas, no pueden cazar, pescar, ni comprar aves, ni animales silvestres (entrevista a MM, técnico de Repsol, citado en Castro y Cortez [2011, p. 20]).

¿Cuál es la razón?

Repsol está en veinte países. Basta que hay un accidente, un accidente con operador. A nivel de empresa total, enorme, grande. Entonces, más que todo es la

misma empresa la que dice no: “aquí, o sea, tenemos nuestros estándares, tenemos que cumplir con la ley, porque muchas veces el gobierno o puede ser corrupto o puede ser que no le importa o no puede pero no, la empresa tiene que seguir” (entrevista a técnico de empresa de consultoría ambiental contratada por Repsol, citado en Anthias en este libro, p. 63).

Otra manera de decirlo es la siguiente:

Desde ahí nacen políticas de respeto a la cultura y biodiversidad, políticas de relación con comunidades indígenas. Solo pensar en sus accionistas no es sostenible. Llega el momento de que el resto de los grupos de interés que son tus stakeholders te echan. Desde que cambia el enfoque. Estamos hablando de los últimos diez años, empiezan a evolucionar estas normativas internas. Vinieron los temas ambientales y ahora los temas sociales (entrevista a MM, técnico de Repsol, citado en Castro y Cortez [2011, p. 20]).

En una palabra: los estándares ambientales de la empresa gasífera nacen de la presión de una acción colectiva *en otra escala territorial* (en Europa). No ha existido una presión internacional de la misma relevancia en el caso de las empresas salmoneras en Chiloé y sencillamente no ha existido en el caso de los consumidores de productos agrícolas de O’Higgins. Nótese que en Tarija se trata de la protección de una parte del patrimonio ambiental del territorio que *no forma parte* ni de los insumos productivos ni de las condiciones de producción de la empresa. Destruir el agua, la flora silvestre o la biodiversidad de Tarija no afecta en nada la actividad gasífera misma. Se trata, pues, de formas de regulación ambiental nacidas de la presión de la acción colectiva de diferentes actores en diferentes escalas.

¿Cómo explicar que *no exista* acción colectiva alrededor de demandas ambientales en Chiloé o en O’Higgins, donde la propia supervivencia de la actividad económica *depende críticamente* del patrimonio ambiental que se está agotando, mientras que *sí se produce* acción colectiva en el caso de una actividad, la gasífera, que, en cambio, *no depende críticamente* del patrimonio que puede destruir?

Los estudios de caso sugieren como explicación principal la existencia de un consistente *trade-off* entre, por un lado, crecimiento y protección ambiental y, por otro lado, entre equidad y protección ambiental. La dimensión y amplitud en la que la estructura productiva territorial se ve modificada por el motor de la dinámica es decisiva en este aspecto. En estructuras tipo “cluster” o en estructuras de tipo “enclave” que incluyen mecanismos de redistribución local de la renta (como el canon minero, las regalías o la creación de fondos de desarrollo local), las poblaciones tienden a subvalorar los impactos ambientales o a subordinar su control al resultado de luchas distributivas. Esto afecta a la mayoría de actores locales, desde campesinos y gobiernos locales, hasta el Estado central. En los casos analizados, además, la magnitud de los ingresos generados tanto en Tarija como en Chiloé, es de tal escala que incluso una muy pequeña redistribución implica un cambio sustancial para los actores locales.

La presencia de una estructura económica de “cluster” en Chiloé, con cerca de 500 empresas de servicios locales para las quince empresas salmoneeras, tiende a dispersar y ampliar el rango de los actores que se consideran beneficiarios de la actividad motor de la dinámica económica. En el caso de O’Higgins, varios actores locales productores de hortalizas y frutas compiten con los actores extraterritoriales y se convierten, por ello mismo, en beneficiarios (menores, pero beneficiarios al fin) de una dinámica económica dependiente de la sobreextracción del agua subterránea del territorio, al igual que grupos de jóvenes y mujeres empleados como trabajadores asalariados de las granjas modernas. En Tarija, aunque la actividad económica dominante genera una estructura de “enclave”, la distribución de las regalías en el gobierno local tiende también a permitir una ampliación de los potenciales beneficiarios no solo mediante la extensión del empleo público sino de las obras de infraestructura. No es raro, en tal virtud, que los principales oponentes a la actividad gasífera sean precisamente aquellos actores que reciben potencialmente sus peores efectos negativos (los pueblos indígenas) y que están alejados de las zonas donde se reciben sus beneficios (en los centros urbanos).

En todos los casos, las más importantes acciones colectivas que se registran recubren la forma de conflictos distributivos: todos los

beneficiados (actores locales, Estado central y empresas extraterritoriales) pueden subestimar los impactos ambientales a favor de compensaciones distributivas. A ello parece concurrir también una cierta “visión de la naturaleza”, compartida por todos los actores, como algo “infinito”:

No había preocupación, el derecho se constituía sin un parámetro de disponibilidad de acuífero, sino que el pozo tenía disponibilidad de agua y se daba lo que el pozo podía rendir. En ese momento era prácticamente por pozo, claro, porque teníamos que dar derecho a X pozos en el año, no nos parecía que estuviésemos afectando... Llegaron más empresas y nosotros nos vimos en algún momento... Yo no voy a decir sobrepasados, sino que sorprendidos, “aquí algo está pasando”... Fue una explosión en algún momento, y eso fue más o menos en el 2003 en adelante. Tal vez ya deberíamos haber estado preparados. Siempre somos generales después de la guerra (entrevista a PT, alto cargo de la DGA, citado en Mendoza y Ramírez en este libro, p. 103).

Los guaraníes, en cambio, como dijimos, reciben en su territorio la mayor parte de los impactos potenciales y, por su lejanía respecto a los centros poblados, reciben menos obras y servicios públicos.

Sin embargo, es preciso matizar la idea de una simple transacción entre distribución y protección ambiental. Hay que tener en cuenta que los conflictos ambientales nunca van solos. Siempre se mezclan distribución y protección ambiental. Aunque sus demandas de compensaciones pueden interpretarse como una transacción en la que desestiman los efectos ambientales, también pueden interpretarse como lo que obtuvieron de su movilización por demandas que incluían las dos dimensiones, la ambiental y la distributiva. Al final, dada la correlación de fuerzas y lo que la empresa estaba dispuesta a conceder, resulta que obtuvieron principalmente compensaciones monetarias. Lo que aparece como un *trade-off* puede, en realidad, ser visto como el resultado no intencional de una negociación en condiciones de desventaja social y política. No debe entenderse, pues, lo ambiental únicamente como una excusa o un envoltorio de demandas económicas porque ellas a veces van unidas de manera indisoluble.

Sobre todo hay que considerar que para los guaraní la presencia de la empresa gasífera constituye una amenaza a sus *derechos de acceso* (y también de gestión) al territorio en el que viven y se vincula así con una demanda por el reconocimiento de derechos territoriales por los que venían luchando años antes de la operación de Repsol. Por lo tanto, podemos concluir que es mucho más probable que la acción colectiva se desencadene cuando los actores locales sienten o ven amenazados sus derechos de acceso al patrimonio ambiental del que se sienten propietarios, beneficiarios o custodios. Cuando eso no ocurre, los conflictos son menos intensos. En Chiloé, cuando incursionaron las empresas salmoneeras, los pescadores artesanales sufrieron incomodidades y restricciones pero lograron evitar obstáculos mayores al ejercicio de sus derechos de acceso a la pesca costera. Sus protestas, aunque existieron, no llevaron a una lucha prolongada, aunque las demandas no se olvidaron. En efecto, en la reestructuración de las reglas de la industria, luego de la crisis, lograron incluir en la nueva legislación mayores protecciones a sus caladeros tradicionales.

Podría suponerse, a primera vista, que los actores locales tienen una mayor preocupación ambiental en tanto sus condiciones de subsistencia y modos de vida dependen de más componentes del patrimonio ambiental territorial que los actores extraterritoriales, que normalmente aprovechan “recursos” más acotados o específicos. Los casos analizados no confirman tal suposición. Ni en Chiloé, ni en O’Higgins ni en Tarija, los actores locales relevantes muestran una mayor preocupación ambiental que los actores extraterritoriales. Sin embargo, el caso guaraní sugiere que cuando las nuevas reglas de acceso al patrimonio ambiental cuestionan o amenazan las reglas de acceso de los actores locales a su patrimonio ambiental, entonces los conflictos y la acción colectiva pueden surgir más fácilmente. Si, adicionalmente, la identidad cultural e histórica del grupo está asociada al territorio y a sus ecosistemas, es más posible que su consideración de los temas ambientales incluya más componentes del patrimonio ambiental que quienes tienen con el territorio una relación de puro aprovechamiento económico. Estas dos condiciones ayudarían a explicar la mayor presencia de la acción colectiva de

grupos indígenas en varios conflictos por aumentar regulación ambiental de empresas extraterritoriales en América Latina.

En síntesis, para que haya acción colectiva es preciso que exista un conjunto de “agravios” o amenazas al territorio o a los medios de vida de los actores principales, y que éstos sean “percibidos” como tales por los actores locales. Esta percepción de los agravios se acrecienta cuando los actores locales ven afectados sus derechos de acceso al patrimonio ambiental de su territorio. Para que exista acción colectiva se requiere también una red organizativa capaz de establecer alianzas más allá de la localidad (sea con el Estado, sea con actores nacionales o internacionales). En efecto, para que esa acción colectiva tenga efectos sobre la institucionalidad ambiental clave del territorio y sus dinámicas, es necesario que influya decisivamente sobre actores de la coalición dominante, sean éstos la empresa privada o el Estado. Los actores que deciden actuar deben, pues, contar con aliados sociales y con los suficientes recursos políticos o simbólicos, entre los que se cuentan discursos articulados y creíbles, para modificar la conducta de la coalición dominante. Por lo general, estos actores disfrutan o (perciben disfrutar) menos ventajas económicas o políticas de la dinámica económica territorial y reciben (o perciben recibir) mayores perjuicios. Por lo general, intervienen también actores locales o extraterritoriales cuyo objetivo principal es la protección del ambiente.

Diferencias en la acción colectiva: actores locales, género y Estado

Las evidencias que tenemos hacen pensar que la acción respecto de las regulaciones ambientales frente a las empresas extraterritoriales no ha variado según el género, es decir, tanto varones como mujeres actuaron de acuerdo a los potenciales beneficios que pueden obtener de la actividad de la que se trata. Esta conclusión debe considerarse con precaución, porque los estudios de caso tienen pocas indicaciones sobre el tema. A pesar del intento explícito de buscar diferencias por género en la acción de los actores en los tres casos considerados, las evidencias rescatadas son pequeñas.

Esto obliga a tomar con precaución nuestras conclusiones y a realizar encuestas más exhaustivas y estudios etnográficos más prolongados.

Si nuestras observaciones son ciertas, confirmaría la hipótesis según la cual entre el género y el ambiente se interpone el tipo de actividad económica y de implicación de las mujeres y los varones en las dinámicas resultantes de la presencia de los actores extraterritoriales. Esa interposición es decisiva para definir su forma de participación y acción respecto a las instituciones ambientales del territorio. Esto podría relacionarse con lo que Agrawal (2005, p. 163) sugiere a partir del caso de la India: que las prácticas ambientales son el vínculo clave entre las regulaciones gubernamentales y la imaginación que caracteriza a los sujetos particulares. El género o la casta juegan un papel marginal en forjar *directamente* las creencias sobre lo que uno considera acciones ambientalmente apropiadas.

La información de los casos muestra que las mujeres, en proporción incluso mayor que los varones, entraron masivamente al mercado de trabajo remunerado en los casos de Chiloé y en O'Higgins, donde la disponibilidad de empleo cerca del hogar facilitó su participación. Incluso en Tarija, como en otras zonas de enclave, muchas mujeres realizan trabajos no calificados de abastecimiento de los campamentos: lavanderas, cocineras, etc. En cuanto a las actitudes respecto de las instituciones de regulación ambiental, lo que revelan los estudios es que en Tarija no hubo diferencias sensibles en la acción colectiva de varones y mujeres: con un poco más de empleo local, las mujeres participaron en las acciones de demanda a nivel local, nacional e internacional. En O'Higgins, si existe una preocupación especial por la posible escasez de agua para el consumo humano, todavía no se ha "revelado la preferencia": no hay acción colectiva de mujeres ni de varones al respecto.

Podríamos concluir que cuando el género no fija límites *de las prácticas* ligadas a los temas ambientales, entonces, su efecto político, social y regulatorio, es menor. Lo que los casos analizados parecen sugerir es que las mujeres de los territorios afectados por las actividades de los actores extraterritoriales se ven "beneficiadas" o "perjudicadas" en grados similares a los de los varones. La idea original de que una actividad

minera de enclave, al demandar más mano de obra masculina, podría alentar una acción colectiva mayor de las mujeres, que no pueden acceder a tales empleos, no se verifica en Tarija, donde los testimonios muestran que las mujeres trabajan como lavanderas o cocineras de las empresas prestadoras de servicios y ellas consideran importante tal “beneficio” (Anthias en este libro, p. 79). En Chiloé, una encuesta realizada en el año 2009 no reveló diferencias significativas en la opinión ambiental de varones y mujeres. Solo mostró que las mujeres del sector de empleo “tradicional” tendían a ver mayores problemas ambientales en las actitudes de los actores *locales* que los varones. Su opinión crítica sobre los problemas ambientales provocados por las empresas salmoneras era también alta, pero similar a la que tenían los varones (Nussbaum *et al.* en este libro).

En cuanto al papel del Estado central, lo que los casos muestran es que no actúa como un actor autónomo. Expresa las relaciones de poder y desigualdad que existen tanto a nivel territorial como a nivel nacional.¹³ Está ligado por interés o por ideología (o por ambos) a la coalición dominante en los tres casos analizados. El hecho de que el Estado no produzca ni siquiera *información propia* sobre el tema ambiental en los territorios considerados muestra que comparte con todos los actores sociales (locales y extraterritoriales) el desinterés en el tema ambiental. En Tarija ni siquiera dispone de funcionarios suficientes para la vigilancia y el monitoreo. En palabras de un técnico ligado a la empresa extraterritorial, el Estado boliviano:

[c]umple, más que todo cumple... A la distancia, si vale el término, revisando y no tanto estando en el campo permanentemente, pesa a que tiene gente, que son los Fiscales de Yacimientos, pese que hay, pero... No sé, talvez hay pocos para la magnitud de obras que se realizan, francamente no sé. Cuando cambian mucho de personal, entonces, retroceden porque meten nuevos técnicos en el

13 Esto es algo también observado a nivel local en Centroamérica por Munk *et al.* (2012).

Ministerio [del Ambiente] que no saben. Una gran debilidad en el Ministerio es que meten mucha gente que no saben. Entonces, hacen a veces algunas observaciones que son absurdas (entrevista a técnico de empresa de consultoría ambiental contratada por Repsol, citado en Anthias en este libro, p. 44).

Nótese que esta falta de información o de capacidades de control también ocurre en Chile, donde hay una tradición de “Estado fuerte” desde, al menos, el siglo XIX. En O’Higgins, las entidades encargadas de la concesión de las aguas subterráneas tampoco disponían, ni disponen, de información sobre la disponibilidad del recurso. En Chiloé debió esperarse la crisis para que se aumentara el minúsculo presupuesto de la entidad encargada del seguimiento a la actividad salmonera.¹⁴

La actitud del Estado confirma el análisis gramsciano: en el Estado se expresa la hegemonía social e ideológica dominante en el territorio y más allá de él, es decir, tanto a nivel local como nacional (Gramsci 1981-2000 [1929-1935]). Todo parece indicar que difícilmente el Estado actuará por su cuenta a menos que actores extraestatales lo exijan con fuerza y capacidad de movilización. La conclusión de fondo puede resumirse con economía de palabras: el ambiente requiere actores relevantes que luchen por él.

Sin embargo, esta conclusión debe tomarse con precaución: es perfectamente posible que existan casos no documentados en esta investigación, en los cuales el Estado actúe de otra manera y con mayor independencia respecto a la coalición dominante. Una indicación de esto es el debate parlamentario sobre el cambio institucional en Chile por el tema salmonero. En ese caso, el ministerio encargado de la rama laboral apoyó las demandas de los sindicatos aunque la comisión interministerial liderada por el ministerio de economía no los consideró inicialmente (Nussbaum *et al.* en este libro). Esto revela el carácter intrínsecamente

14 La debilidad e incapacidad de las burocracias estatales en los temas ambientales también ha sido detectada en Centroamérica y también se relaciona tanto con las estructuras de desigualdad existente en el territorio como con la debilidad social de un sector de profesionales que alimenta su funcionamiento (Munk *et al.* 2012).

heterogéneo del Estado y el carácter contingente de las relaciones de fuerza que expresa.¹⁵

En síntesis, por su ausencia manifiesta o por su limitada presencia, la acción colectiva es decisiva para forzar nuevas formas de regulación, cambiar las existentes, y ampliar los intereses y visiones sobre los ecosistemas o factores críticos a proteger. Aumentan esta probabilidad las alianzas de actores locales con actores globales del tercer sector (ONG) y de la cooperación internacional, cuya insistencia a favor de un mayor protección ambiental se puede manifestar tanto dentro como fuera del territorio, y tanto en coalición con actores locales como sin ellos.

Conclusiones

En muchos lugares de América Latina, los actores extraterritoriales se han convertido en factores determinantes de las dinámicas territoriales recientes. En efecto, buena parte de los territorios rurales latinoamericanos se caracteriza por la presencia de “actores extraterritoriales” que, por lo general, tienen acceso a un conjunto de recursos económicos, políticos, sociales y culturales de los que los actores locales generalmente carecen. Su presencia introduce nuevas asimetrías de poder en los territorios en donde operan.

El inicio de las dinámicas territoriales marcadas por la presencia de poderosos actores extraterritoriales se basó en la creación de instituciones ambientales que permitieron el acceso a recursos naturales clave. Esas mismas instituciones no regularon o regularon muy débilmente la forma de aprovechamiento de dichos recursos que fue dejada a la “libre voluntad” o a la “autorregulación” del actor beneficiario de tal acceso. Esas instituciones ambientales iniciales fueron, por lo general, el resultado de acuerdos

15 En efecto, otros casos no estudiados en detalle en esta investigación, por ejemplo en Jiquiriça (Brasil), Peñas Blancas (Nicaragua) y Santa Catarina (Brasil), muestran que el Estado (central o local) estableció leyes de protección ambiental no necesariamente alineadas con los intereses de las coaliciones dominantes de los territorios.

entre actores extraterritoriales poderosos (empresas privadas) y el Estado central respectivo, sin ninguna participación de los actores locales, los cuales en algunos casos ni siquiera fueron informados de las nuevas reglas.

Una primera vía para el cambio de las instituciones ambientales clave del territorio es que los actores se vean forzados a dicho cambio por una crisis que no quieren pero no encuentran modo de evitar. Cuando las reglas de acceso y aprovechamiento del patrimonio ambiental del territorio favorecen el agotamiento de un recurso natural clave para la reproducción de la propia dinámica económica, los actores, incluso poderosos, pueden destruir las bases naturales de su propia actividad. No está en su interés de mediano y largo plazo hacerlo y muchas veces son plenamente conscientes del problema, sin embargo, de todas formas se lo destruye. Mecanismos estructurales llevan a la crisis. Los actores dominantes no están dispuestos a cambiar las reglas que permitieron el inicio de la dinámica porque hacerlo implicaría modificaciones sustanciales tanto en las relaciones de poder del territorio como en las formas de distribución de ganancias y pérdidas que la dinámica económica genera.

Una segunda vía de cambio en las instituciones ambientales es la presencia de la acción colectiva, dentro o fuera de la coalición dominante, que obliga a considerar más amplios intereses sociales o diferentes elementos del patrimonio ambiental del territorio. En efecto, a veces los actores deciden actuar antes o incluso en ausencia de una crisis ambiental. Para que la acción colectiva tenga efectos sobre la institucionalidad ambiental clave del territorio y sus dinámicas, es necesario que influya decisivamente sobre actores de la coalición dominante, sean éstos la empresa privada o el Estado. Los actores que deciden actuar deben, pues, contar con aliados sociales y con los suficientes recursos políticos o simbólicos, entre los que se cuentan discursos articulados y creíbles, para modificar la conducta de la coalición dominante. Por lo general, estos actores disfrutan o (perciben disfrutar) menos ventajas económicas o políticas de la dinámica económica territorial y reciben (o perciben recibir) mayores perjuicios. Por lo general, intervienen también actores locales o extraterritoriales cuyo objetivo principal es la protección del ambiente.

Pero la acción colectiva es poco frecuente. ¿Por qué? Se verifica que la acción colectiva es muy fuertemente dependiente de la forma en que los actores, incluido el Estado, se benefician de los resultados económicos de la dinámica, esto es, de la forma en que la actividad dominante modifica y reconfigura la estructura productiva local. Esto implica que cuando los actores territoriales están incluidos en los beneficios del crecimiento económico territorial (sea a través del empleo, de la subcontratación o de otras transferencias fiscales o de responsabilidad corporativa), es menos probable que actuarán colectivamente para exigir una mayor regulación ambiental (y con ella, seguramente mayor sustentabilidad). Los actores, varones y mujeres, tenderán entonces a minimizar o a desestimar los impactos ambientales a favor de políticas redistributivas. En cambio, cuando se sienten excluidos, y, sobre todo, cuando sus garantías de acceso al patrimonio ambiental de territorio se ven amenazadas, es más probable que sus preocupaciones ambientales lleven a una movilización para exigir una respuesta. Esto implica que el crecimiento puede generar mayor desigualdad y mayor riesgo ambiental y aun así no inducirá acción colectiva alrededor del ambiente siempre y cuando genere cierto nivel de acceso a oportunidades económicas.

Como corolario, una política pública ambientalmente sustentable debe considerar los intereses sociales y las percepciones ambientales de la mayor cantidad posible de actores territoriales; solo así tendrá oportunidad de evitar crisis ambientales irreparables o costosas. En efecto, muchas veces el Estado actúa como estrecho aliado de los actores extraterritoriales y forma parte de la coalición dominante. Esto ocurre porque se considera beneficiario y socio de la dinámica económica territorial. Es vital, y así ha ocurrido en algunos lugares, que su actuación favorezca tanto la expresión de la voz como la acción colectiva de quienes pueden estar siendo perjudicados social y ambientalmente por la dinámica territorial. Más actores que dependan de más elementos del patrimonio ambiental del territorio pueden contribuir a considerar más amplia e integralmente el cuidado del ambiente. Si la acción colectiva preventiva es la principal alternativa a las crisis ambientales, una política pública debe animar y facilitar su expresión.

La acción del Estado merece una reflexión adicional. Tanto en Chile como en Bolivia éstas son de reciente data y se encuentran en proceso de cambio y actualización. Más en Chile que en Bolivia, tienden a concentrar sus esfuerzos en aspectos ante todo formales. Se observa una cultura institucional que se refiere más a factores administrativos que a la defensa y cuidado del ambiente. Podríamos pensar que si estas organizaciones del Estado se mueven hacia culturas organizacionales donde el ambiente sea el centro de su preocupación, para lo que necesitan generar una burocracia especializada, pueden alimentar coaliciones sociales preocupadas de la sostenibilidad ambiental. Es posible que las Defensorías del Pueblo, en la medida en que asuman la defensa ambiental como una dimensión de la defensa de los derechos constitucionales, se hayan movido más hacia tales culturas organizacionales, como parece ser el caso de la Defensoría del Pueblo en Tarija en comparación con las autoridades ambientales del gobierno central.