

3. RESUMEN DE AVANCE DE TESIS DE POSGRADO

Abstract of progress of Graduate Thesis

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

**El movimiento asambleario de Gualeguaychú.
*Su dinámica interna y su impacto en las políticas públicas
ambientales del período 2003-2008.***

The assembly movement of Gualeguaychú.

Its internal dynamic and their impact on the process of environmental public policy in 2003-2008

Por Elena Kavvadas

Fecha de Recepción: 18 de febrero de 2015.

Fecha de Aceptación: 01 de marzo de 2015.

RESUMEN

Los conflictos sociales son procesos de acción colectiva que se desarrollan en el ámbito público cuando algunos sectores de la sociedad perciben que sus intereses, materiales o simbólicos, se ven afectados por la acción de otros grupos o por el propio Estado. En relación a los conflictos ambientales, estos surgen cuando existen controversias relacionadas con el acceso, disponibilidad y calidad de los recursos naturales y las condiciones ambientales del entorno, que afectan la calidad de vida de las personas. La década del '90 se convierte en el punto de partida para la agudización de este tipo de conflictos en América Latina por tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, porque toma fuerza, entre distintos sectores de la población, la demanda por los recursos de la naturaleza no renovables. En segundo lugar, porque existe en la población una mayor conciencia de la relación directa entre la manera de producir y el deterioro ambiental que ésta genera. Y por último, la existencia en la región de una legislación laxa en materia ambiental, que permite la radicación de inversiones extranjeras destinadas a la explotación de los recursos naturales¹.

1 En 1992, Lawrence Summers, principal economista del Banco Mundial, sostenía en un memorándum que se filtró a la opinión pública, que la contaminación debería concentrarse en los países más pobres. Es por ello que sugiere a sus colegas que debería estimularse la migración de las industrias contaminantes hacia los países en vía de desarrollo, sobre todo aquellas en que "los costos de la contaminación que afecta a la salud depende de los ingresos perdidos por una mayor morbilidad y mortalidad." Es decir que toda actividad que genere contaminación que afecte a la salud debería realizarse en el país con salarios más bajos. Este principio que Martínez Alier lo denominó como Principio de Summers,

En el caso específico de la Argentina, durante las últimas décadas del siglo XX y principios de siglo XXI se produce la localización de empresas dedicadas a la extracción minera², a la construcción de represas para el aprovechamiento hidrológico y a la elaboración de pasta de celulosa para fabricar papel. Emprendimientos que traen como consecuencia acciones colectivas de defensa del entorno natural en las poblaciones afectadas. En la mayoría de los conflictos ambientales, el Estado en sus diferentes niveles se encuentra involucrado debido a la responsabilidad que le corresponde por acción u omisión en la prevención y/o resolución del mismo. De allí la importancia que adquiere la presente investigación, que analiza la vinculación entre los movimientos sociales y las políticas públicas.

Movimientos sociales y Políticas públicas: el porqué de una articulación

En líneas generales, los movimientos sociales han sido analizados por la sociología norteamericana y europea en tres niveles diferenciados pero complementarios entre sí. El nivel simbólico refiere a los procesos enmarcadores de la acción colectiva, y responde al "porqué" del surgimiento de un movimiento social, iluminando la capacidad de los actores en relacionar e interpretar aquellos aspectos macrosociales que son percibidos negativamente en su vida cotidiana y que por lo tanto requieren de su actuación para cambiar dicha situación. El

lo enuncia de la siguiente forma: "los pobres venden barato." (citado por Martínez Alier y Jordi Jusmet, 2001: 255).

2 La extracción minera utiliza enormes volúmenes de agua contaminando estanques, arroyos ríos o lagos por el vertido de agentes químicos como el cianuro y el ácido sulfúrico a los cursos de agua.

nivel estratégico se intenta responder “cómo”, en el seno del movimiento, se producen formas consensuadas para llevar adelante acciones colectivas que les permita obtener recursos y comprometer a los individuos en la movilización. Finalmente, el nivel político, que centra el análisis en la estructura de oportunidad política (EOP) y responde “el cuándo” de la acción colectiva, para lo cual se investiga la relación que se establece entre el movimiento y el entorno social y político. Existe sin embargo un cuarto nivel de análisis al que no se le ha prestado mucha atención (Ibarra *et. al.*, 2000, 2002; Cadena y Puga, 2005; Calle, 2007), y que responde a la pregunta del “para qué” de la movilización. Este se refiere al impacto que los movimientos sociales tienen, no solo en el sistema político sino también en la propia sociedad. Señalan los autores que el impacto de la acción colectiva de los movimientos sociales pueden ser culturales, dado que promoverían la creación de nuevas identidades; sociales, en tanto que estarían activando a través de la movilización, redes de grupos que sobre relaciones de reciprocidad y confianza han tenido una experiencia cooperativa y solidaria; y políticas, en tanto y en cuanto hayan desarrollado la capacidad de promover cambios en ciertas políticas gubernamentales obteniendo nuevos derechos sociales. Dada la amplitud de ámbitos en los cuales los movimientos sociales pueden impactar, una estrategia adecuada de aproximación a esta temática es centrarse en uno de efectos y delimitar sus efectos (Ibarra, 2000). De allí que a la hora de analizar el impacto del movimiento en las políticas públicas adoptamos la propuesta de Ibarra (2002) a partir de la cual se consideró que las fases de la misma, en un contexto de gobernanza, pueden agruparse como dimensiones analíticas que operaran de manera simultánea. Dichas dimensiones son: la dimensión conceptual que corresponde al surgimiento de los problemas, su definición y su inclusión en la agenda en la agenda pública y en la agenda institucional; la

dimensión sustantiva, que se refiere a la formulación de políticas y a la toma de decisiones jurídicamente respaldadas; y finalmente, la dimensión operativa, que corresponde al proceso de implementación, evaluación y rediseño de las políticas. En este marco general, la perspectiva a seguir en esta investigación se enfocó en el impacto sobre el ámbito político, específicamente en el proceso de toma de decisiones o proceso de políticas públicas, para lo cual fue necesario realizar un ejercicio de interlocución entre la literatura de los movimientos sociales y las políticas públicas a través de un estudio de caso: el movimiento Asambleario de Gualguaychú. Movimiento que se originó como respuesta a la construcción de las plantas de producción de celulosa para la fabricación de papel en la localidad de Fray Bentos, ubicada en la República Oriental del Uruguay y que puso en el centro del debate la relación entre desarrollo y la cuestión socio-ambiental. Las acciones llevadas a cabo por el movimiento lograron que las cuestiones ambientalistas pasaran a formar parte de la agenda nacional e internacional debido a que los asambleístas utilizaron estrategias que aumentaron la visibilidad del colectivo para posicionarse en un lugar desde el cual pudieran dialogar con el poder político e interpelar a la sociedad en su conjunto.

Al interrogarnos por la naturaleza de estas protestas buscamos dar respuesta a dos preguntas clave: ¿Qué factores facilitaron la conversión de una acción colectiva de protesta en un movimiento asambleario que se prolonga en el tiempo? Y ¿Cuál es el impacto que este movimiento, en tanto sujeto político, tuvo en las políticas públicas? Para responder dichas preguntas se analizará el proceso de surgimiento, consolidación e impacto en materia de política ambiental de la Asamblea Ciudadana de Gualguaychú durante el período 2003-2008. El supuesto que guía este trabajo sostiene que el impacto en las políticas públicas medioambientales fue posible debido

a que el surgimiento y la conformación de este movimiento social se inscribió en un contexto político y social favorable que permitió el uso de estrategias de movilización eficaces a través de los cuales se logró cohesionar a los participantes alrededor de una situación percibida como agravante, instalando la creencia de que podían solucionarla por medio de la acción colectiva.

Para lograr el objetivo de esta investigación se optó por un enfoque metodológico cualitativo debido a que el mismo permite un acercamiento global y comprensivo del grupo en estudio. Las entrevistas en profundidad fueron realizadas a miembros del Movimiento en la ciudad de Gualaguaychú durante los meses de octubre y noviembre de 2013 de acuerdo a los siguientes ejes temáticos: relación con movimientos ecologistas y/o ambientalistas locales, organización y estructura del movimiento, descripción del movimiento y finalmente relación del movimiento con el sistema político institucional local provincial y nacional. Estos temas fueron abordados en todas las entrevistas tratando que los entrevistados pudieran profundizar en aquellos temas que le resultaran más significativos. El contacto con los entrevistados fue responsabilidad de un miembro del sistema político local institucional quien pactó las entrevistas, las fechas y los horarios. La muestra utilizada es del tipo teórico, es decir que no está predeterminado el número de entrevistas a realizar ya que se supone que tras analizar la información de las primeras entrevistas, se decidirá si se extiende a otros casos o no. La investigación es transaccional ya que abarca un período de tiempo determinado: 2003-2008 que corresponde al nacimiento formal del movimiento y el año en que se reforma la Constitución de Entre Ríos. El universo de estudio está compuesto por los movimientos ambientalistas que emergieron en nuestro país a partir de las últimas décadas del siglo XX y la unidad de análisis es la ACAG definida como un grupo que se orga-

niza de manera racional para recuperar su calidad de vida. El marco teórico que sustenta la investigación integró los conceptos objetivos y subjetivos, estructurales y agenciales presentes en la sociología europea y norteamericana para comprender y explicar la acción colectiva del movimiento. Por último, se realizó un diálogo entre esta literatura y la proveniente de las teorías de las políticas públicas, buscando claves analíticas que nos permitan responder nuestros interrogantes de investigación.

Conclusiones

La utilización conjunta de diversos enfoques teóricos permitió aprehender la dinámica interna del movimiento en toda su complejidad. Comprobamos que mediante un proceso interactivo, el movimiento analizado aprovechó un contexto político favorable para lograr la integración de los actores sociales en la protesta. Integración que se logra a partir de una trama comunitaria previa que les permite a su vez percibir una situación de injusticia que provoca indignación, desarrollar una capacidad de agencia que les permite evaluar las posibilidades de cambiar la situación y la construcción de una identidad que les permite diferenciar "un nosotros" de un "ellos". En las entrevistas realizadas quedó claro que las formas consensuadas de llevar adelante distintas acciones colectivas permitieron a los iniciadores del movimiento obtener recursos y comprometer a los individuos en la movilización. Siguiendo el marco teórico propuesto en esta investigación a la hora de analizar el impacto del movimiento en las políticas comprobamos que en la dimensión conceptual el impacto fue alto y se dio a nivel nacional, según la definición del problema realizada por los asambleístas. La dimensión sustantiva mostró un impacto alto a nivel local y provincial y bajo en el nivel nacional y finalmente en la dimensión operativa, se registró un bajo impacto debido a que el movimiento propone la independencia con

respecto al Estado, y no participa en la implementación de las políticas públicas pero sí en el seguimiento de aquellas que fueron impulsadas por su accionar.

Palabras clave: Movimientos sociales, Políticas Públicas, Impacto.

Keywords: *Social Movement, Public Policy, Impact.*

Referencias bibliográficas

- Cadena Roa, J. y Puga Espinosa C. (2005). Criterio para la evaluación del desempeño de las asociaciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLVII, N° 193, enero-marzo, 2005, 13-40. Universidad Autónoma de México. México. Disponible en <http://www.redalib.org/articulo>
- Calle, Á. (2007). El estudio del impacto de los movimientos sociales. Una perspectiva global. *Revista Española de Investigación sociológica*. N° 120, 2007, 133-153. Disponible en <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=jsp/numeros.jsp>
- McAdam, Mc., *et. al.* (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y

comparada de los movimientos sociales. En *Movimientos Sociales: Perspectivas Comparadas*, pp. 8-24. Madrid: Ediciones Istmo.

Ibarra, P. (2000). Los estudios sobre los movimientos sociales: Estado de la cuestión. *Revista Española de Ciencias Sociales (Reis)*, Vol. 1, N° 2, 271-290. Disponible en <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=jsp/numeros.jsp>

Ibarra, P., *et. al.* (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona, Madrid: Icaria Editorial.

Martínez Alier, J., y Jusmet, J. (2006). *Economía Ecológica y Política Ambiental*. D.F. México: Fondo de Cultura Económica.

DATOS DE LA TESIS

Tesista: Elena Kavvadas.

Director: Mg. Agustina Gradin.

Cohorte: 2010-2011.

CV Abreviado: Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Políticas Públicas para el desarrollo con Inclusión Social –tesis en curso– en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Correo electrónico: elenakavvadas@gmail.com