



FLACSO
ARGENTINA

**Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión
Social**

Área de Estado y Políticas Públicas

Director: Dr. Daniel García Delgado

Tesis de Maestría

“Movimiento Asambleario de Gualeguaychú: su proceso de conformación”

Análisis de los factores que favorecieron la emergencia del movimiento asambleario y su posterior impacto en las políticas públicas medioambientales en la provincia de Entre Ríos durante el período 2003-2008

Tesista: Lic. Elena Kavvadas

Directora de Tesis: Dra. Agustina Gradín

Buenos Aires, 22 de agosto de 2016

INDICE

| | |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| AGRADECIMIENTOS | 5 |
| RESÚMEN | 6 |
| CAPÍTULO I – INTRODUCCIÓN | 8 |
| I.1. INTRODUCCIÓN | 8 |
| I. 2. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA | 16 |
| I. 2. 1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN | 22 |
| I. 3. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS | 23 |
| I. 4. INVESTIGACIONES VINCULADAS AL TEMA | 24 |
| I. 5. APROXIMACIÓN TEÓRICO METODOLÓGICA | 29 |
| CAPITULO II – MARCO TEÓRICO | 33 |
| II. 1. INTRODUCCIÓN | 33 |
| II. 2. ENFOQUES TEÓRICOS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES | 34 |
| II. 2. 1. ENFOQUE EUROPEO | 38 |
| II. 2. 2. ENFOQUE NORTEAMERICANO | 41 |
| II. 2. 3. UNA PROPUESTA DE SÍNTESIS..... | 42 |
| II. 2. 4. ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS | 44 |
| II. 2. 5. ESTRUCTURAS DE MOVILIZACIÓN | 51 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| II. 2. 6. PROCESOS ENMARCADORES O LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES..... | 53 |
| II. 2. 7. MOVIMIENTOS SOCIALES: UNA DEFINICIÓN OPERATIVA..... | 60 |
| II. 3. POLÍTICAS PÚBLICAS: HACIA UNA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 61 |
| II. 3. 1. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 65 |
| II. 3. 2. MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 69 |
| II. 3. 3. PARTICIPACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS EN UN NUEVO CONTEXTO: LA GOBERNANZA COMO EOP..... | 70 |
| II. 4. IMPACTO..... | 73 |
| II. 4.1. CICLO Y DIMENSIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 77 |
| 4. 2. CIERRE DEL CAPÍTULO | 84 |
| CAPÍTULO III – RECONSTRUCCIÓN DEL CONFLICTO | 87 |
| III. 1. INTRODUCCIÓN..... | 87 |
| III. 1. 2. PRIMERA ETAPA: CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA Y DEMANDAS AL SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL (2002-2005)..... | 89 |
| III. 1. 3. SEGUNDA ETAPA: CONSOLIDACIÓN DEL MOVIMIENTO Y ENTRADA DE LAS DEMANDAS EN LA AGENDA POLÍTICA (2005-2006)..... | 96 |
| III. 1. 4. TERCERA ETAPA: PROYECCIÓN REGIONAL DEL MOVIMIENTO Y TENSIÓN CON EL GOBIERNO NACIONAL (2007-2008)..... | 105 |

CAPITULO IV - ANÁLISIS INTEGRADO DEL MOVIMIENTO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ASAMBLEARIO DE GUALEGUAYCHÚ..... | 112 |
| IV. 1. INTRODUCCIÓN | 112 |
| IV. 2. EJES DEL CONFLICTO..... | 112 |
| IV. 3. SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL MOVIMIENTO SOCIAL..... | 115 |
| IV. 3. 1. ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS (EOP) | 115 |
| IV. 3. 2. GRADO DE APERTURA RELATIVA DEL SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL LOCAL | 116 |
| IV. 4. CONFORMACIÓN DE VECINOS AUTOCONVOCADOS | 125 |
| IV. 5. ESTRUCTURAS DE MOVILIZACIÓN | 130 |
| IV. 6. PROCESOS DE ENMARCAMIENTO | 135 |
| IV. 6. 1. MARCO DESARROLLADO POR EL MOVIMIENTO | 136 |
| IV. 7. MOVIMIENTOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: EL PORQUÉ DE UNA ARTICULACIÓN..... | 145 |
| IV. 8. IMPACTO DEL MOVIMIENTO EN LAS EN LAS TRES DIMENSIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 147 |
| IV. 8. 1. DIMENSIÓN CONCEPTUAL O SIMBÓLICA | 148 |
| IV. 8. 2. DIMENSIÓN SUSTANTIVA | 152 |
| IV. 8. 3. DIMENSIÓN OPERATIVA..... | 157 |
| IV. 9. CIERRE DEL CAPÍTULO..... | 158 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| CAPÍTULO V-CONCLUSIONES | 161 |
| V. 1. LOS INTERROGANTES INICIALES..... | 161 |
| V. 2. PROCESOS ENMARCADORES Y OPORTUNIDADES PARA LA EMERGENCIA DE UN MOVIMIENTO SOCIAL | 163 |
| V. 3. PROCESOS ENMARCADORES Y ESTRATEGIAS ORGANIZATIVAS . | 167 |
| V. 4. ACERCA DEL IMPACTO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES..... | 171 |
| V. 5. COMENTARIOS FINALES | 176 |
| BIBLIOGRAFÍA | 179 |
| Diarios nacionales consultados..... | 195 |
| Diarios Provinciales Consultados..... | 196 |
| Páginas Web consultadas..... | 196 |

AGRADECIMIENTOS

Muchas fueron las personas que hicieron posible que hoy esté escribiendo estos agradecimientos dado que cada una de ellas me dio las fuerzas necesarias para vencer este importante desafío.

Quiero agradecer en primer lugar a mi directora Agustina por los fructíferos intercambios de ideas que permitieron darle forma al proceso de investigación iniciado, por el apoyo y el aliento que me brindó durante toda la investigación, y que hoy se materializó en este trabajo.

A Gabriela por saber escucharme y animarme en todo momento.

Quiero agradecer también a mis compañeras y amigas de la Facultad de Ciencias sociales que siempre estuvieron acompañándome en estos años.

A mis compañeros flacsianos por el afecto brindado durante toda la cursada.

A Jorge Carrozo, el entrañable “negro” que me llevó por toda la ciudad de Gualeguaychú para que pudiera realizar mis entrevistas. A su madre, Doña Chola que sin conocerme me alojó en su casa. A todos los gualeguaychenses entrevistados ya que muchas de las ideas presentadas en esta investigación fueron elaboradas en el marco del trabajo de campo realizado.

Finalmente quiero agradecer a mi familia y amigos que con su infinita paciencia respetaron el tiempo que no les pude dedicar y los momentos que tampoco pude compartir.

A todos Uds. mis más sinceros agradecimientos.

RESÚMEN

En esta tesis abordamos el estudio de la acción colectiva protagonizada por los habitantes de la ciudad de Gualeguaychú -provincia de Entre Ríos- para oponerse a la localización de plantas de celulosa sobre el margen oriental del Río Uruguay, límite natural entre Argentina y Uruguay, a tan solo 5 Km de la ciudad entrerriana durante el período 2003-2008. Específicamente nos propusimos analizar el surgimiento, consolidación e impacto del movimiento social en las políticas públicas a partir de estudiar al mismo en tres niveles diferenciados pero complementarios entre sí: En el nivel político, para responder al “cuando” de la acción colectiva el análisis se centró en las oportunidades del entorno político al alcance de los participantes generadas por cambios en la estructura institucional y de los grupos en el poder. El análisis del nivel estratégico nos permitió responder “cómo” en el seno del movimiento se produjeron formas consensuadas de acción que les permitió obtener recursos y comprometer a los individuos en la movilización. Finalmente el análisis del nivel simbólico, que refiere a los procesos enmarcadores de la acción colectiva y responde al “porqué” del surgimiento del movimiento, nos permitió apreciar la capacidad de los actores intervinientes en la protesta para relacionar e interpretar aquellos aspectos macrosociales que fueron percibidos negativamente en su vida cotidiana y que por lo tanto requerían de su actuación para cambiar la situación. El análisis en estos tres niveles nos permitió entender la masividad de la protesta pero para responder al “para que” de la movilización, fue necesario incorporar un cuarto nivel de análisis. En este nivel nos enfocamos en el impacto que las acciones de protesta tuvieron en el sistema

político y en la sociedad local. Por ello, se realizó un ejercicio de interlocución entre la literatura de los movimientos sociales y las políticas públicas para enfocarnos en los efectos que produjo el movimiento en el procesamiento de las demandas al sistema político.

En este marco nos propusimos como objetivo general: Analizar qué factores facilitaron la emergencia y consolidación del movimiento Vecinos Autoconvocados de Gualeguaychú y su impacto en las políticas públicas medioambientales locales durante el período 2003-2008. En tanto que sus objetivos específicos son: 1) Analizar la Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) de la ciudad de Gualeguaychú en el período 2003-2008. 2) Indagar en las formas organizativas del movimiento asambleario. 3) Analizar los procesos de enmarcamiento desarrollados por el movimiento asambleario. 4) Analizar el impacto del movimiento asambleario en las tres dimensiones del ciclo de las políticas públicas: simbólica sustantiva y operativa.

CAPÍTULO I – INTRODUCCIÓN

I.1. INTRODUCCIÓN

Uno de los retos clave que enfrenta la sociedad de fines de siglo XX y principios del actual, se relaciona con la irrupción en la arena política de actores colectivos que mediante una lógica de acción diferente se movilizan por temas precisos. Ya no son los actores tradicionales (partidos políticos y sindicatos) los que establecen las formas de resolución de problemas que afectan a la población en un momento histórico determinado sino son aquellos directamente afectados los que se organizan y protestan por cuestiones muy puntuales: los derechos humanos, los derechos de las minorías, por cuestiones religiosas reivindicando su derecho a profesar religiones distintas a las universales o por la defensa del medio ambiente (García Delgado 1994). La emergencia de estas nuevas organizaciones o movimientos sociales que operan entre el Estado y el mercado (Nogueira, 2003) cobraron importancia a partir de los años 60 y 70 (McAdam, 1999) debido a que lo novedoso de esta acción colectiva es que estaría expresando cambios en los discursos y en las prácticas que organizan las relaciones sociales en las bases mismas de la sociedad desdibujando la línea divisoria entre las esferas políticas y no políticas de la vida social (Offe, 1990). Bajo esta categoría de movimientos sociales puede mencionarse entre otros al movimiento estudiantil, al feminismo, a los movimientos ciudadanos y al ecologismo (Melucci, 1981). Siendo este último el que presenta un salto cualitativo importante cuando en la década del sesenta se corporizan un conjunto de ideas alrededor de la actividad del hombre y su relación con el medio ambiente relacionadas con la percepción entre diversos sectores de

la población mundial de que existe una relación directa entre la manera de producir y el deterioro ambiental (Riechmann, 1994). Contribuyeron a esta percepción voces autorizadas¹ que sostienen que si la producción industrial no utiliza tecnologías adecuadas, se incrementarán la contaminación del aire provocada por las chimeneas industriales, la contaminación del agua por el vertido de efluvios industriales, detritos humanos, plaguicidas y detergentes y el agotamiento de la tierra por el avance de la frontera agropecuaria, con la consecuente destrucción del equilibrio en el ecosistema. Las catástrofes ambientales producidas por el naufragio del petrolero Torrey Canyon y la marea negra subsiguiente en enero de 1967 frente a las costas de Bretaña, los accidentes en las plantas nucleares en 1979 de Three Miles Island en EEUU y en 1986 en Chernobyl (Ucrania), demostraron que las predicciones científicas en cuanto a la degradación del medio ambiente, debido al uso de tecnologías inapropiadas se estaban cumpliendo, lo que incrementó la percepción social de los problemas ambientales. Asociada a esta percepción se desarrollaron dos grandes movimientos sociales que tomaron la protección del ambiente y de la naturaleza como su razón de ser: el ambientalismo y el ecologismo².

En líneas generales es posible establecer una diferencia en cuanto a objetivos entre el ambientalismo y el ecologismo. El ambientalismo plantea que es

¹ En la difusión de la problemática ambiental la publicación de los libros Primavera Silenciosa (Carson, 1964); The Population Bomb (Paul y Anne Ehrlich, (1971) contribuyeron a aumentar la conciencia ambiental en la ciudadanía. También jugó un papel importante el biólogo Barry Commoner que en sus numerosas publicaciones (1972, 1977, 1978) denunciaba el excesivo optimismo tecnológico que se imponía y sus consiguientes repercusiones ambientales.

² El ecologismo actual está relacionado con movimientos sociales anteriores que van desde el incipiente ambientalismo decimonónico que reivindicaban mejores condiciones de vida y vivienda hasta el naturismo burgués que proponía proteger al medio ambiente de los efectos de la industrialización (Riechmann, 1994)

necesario corregir las relaciones destructivas de la acción humana y su entorno natural sin cuestionar los modos actuales de producción y consumo. El ecologismo, en cambio, hace referencia a una serie de creencias, teorías y proyectos que consideran a la humanidad como un componente de un ecosistema más amplio, y que para mantener el equilibrio de ese sistema se debe modificar la forma actual de producir y consumir. (Riechmann, 1994). Ambos movimientos han protagonizado en Europa y EEUU conflictos de diversa magnitud que según Inglehart (1977), en los países de industrialización avanzada se debió a que “los valores de las poblaciones occidentales han ido cambiando desde un énfasis abrumador sobre el bienestar material hacia un énfasis mucho mayor en la calidad de vida” (1977:3). En cambio los conflictos ambientales o socioambientales - porque no existe conflicto ambiental sin la dimensión social- suscitados en los países periféricos³ se relacionaron con una defensa de los espacios necesarios para la vida, dado que las movilizaciones con eje en lo ambiental se produjeron por el crecimiento económico que conlleva la extracción de recursos, y riesgos de contaminación para aquellos en los que el ambiente es la base material de sustento (Guha y Martínez Alier, 1997). Dichos conflictos se dan cuando surgen discusiones relacionadas con el acceso, disponibilidad y calidad de los recursos naturales, y las condiciones ambientales del entorno que afectan la calidad de vida

³ 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, lo enuncia de la siguiente forma: “los pobres venden barato”.(citado por Martínez Alier y Jordi Jusmet, 2001: 255)

de las personas. Al igual que el conflicto social, es un proceso que adquiere estado público, y presupone acciones colectivas en las que grupos de personas entran en disputa. En la mayoría de los conflictos socioambientales, el Estado en sus diferentes niveles está involucrado, dada la responsabilidad que le corresponde por acción u omisión para asegurar el desarrollo sustentable en todo el ámbito nacional. (Santanreu y Gudynas, 1998). Cuando las condiciones ambientales del entorno afectan la calidad de vida de las personas se percibe el riesgo que provoca la contaminación. Pero para que socialmente se aprecie dicho riesgo, deben mediar complejos mecanismos de atribución social que permiten que un evento determinado sea considerado peligroso, y esta cuestión según Douglas y Wildavsky (1982) y Luhmann (2006) se relaciona con las ideas de moral y justicia presentes en la población y no con argumentos de costo-beneficio (Merlinsky, 2013). Además, en materia ambiental, las situaciones en las que se pueden anticipar cuáles serían los posibles riesgos de contaminación por la aplicación de las nuevas tecnologías son casi inexistentes, no solo porque no se sabe exactamente cuál será el impacto de dicha tecnología en el medio ambiente, sino porque se desconoce además la probabilidad de que se produzcan diferentes resultados sobre ese medio ambiente. Esto plantea situaciones de incertidumbre, en las cuales, los actores sociales afectados intervienen en la discusión sobre “escenarios futuros” o “estados del mundo posibles” transformando las cuestiones técnicas en cuestiones políticas (Merlinsky, 2013). En relación a lo anterior cuando en las últimas décadas del siglo XX y principios de siglo XXI –en un contexto de cambio del modelo de acumulación- se instalaron en Argentina empresas multinacionales dedicadas a la explotación de los recursos naturales

como por ejemplo los hidrocarburos o la minería a cielo abierto -que utiliza enormes volúmenes de agua y contamina estanques, arroyos, ríos o lagos por el vertido de agentes químicos como el cianuro y el ácido sulfúrico a los cursos de agua- o cuando se promovieron la construcción de represas para el aprovechamiento hidrológico, se produjeron acciones de defensa del entorno natural en las poblaciones afectadas que derivaron en conflictos de diversa magnitud aún en pleno auge de implementación de las políticas neoliberales.⁴

Uno de los objetivos más importantes de este modelo fue que los países latinoamericanos se insertaran en el comercio internacional a partir de incrementar la competitividad de sus economías, mediante la utilización de diferentes herramientas. En el caso específico de Argentina, los procesos de desregulación, apertura económica, liberalización financiera y privatización de las empresas estatales permitieron entre otras cosas el control privado de sus recursos naturales estratégicos –minerales y petróleo-, inaugurando un proceso de reprimarización de la economía consistente en la explotación de los recursos naturales no renovables por parte de empresas multinacionales, y sus socios locales (Svampa, 2011). Así mismo, se produjo la sojización del campo, lo que trajo como consecuencia la expansión de la frontera agropecuaria hacia aéreas de bosques nativos, con el consiguiente deterioro de la calidad del suelo, y el desplazamiento de los pueblos originarios especialmente en el norte del país

⁴ Como por ejemplo el conflicto suscitado en la provincia de Entre Ríos en el año 1997 debido a la decisión de las autoridades nacionales de construir una represa en el Paraná Medio para proporcionar energía barata que fue rechazado por la población. Los argumentos esgrimidos por la sociedad civil entrerriana se basaron en que el rendimiento económico de la obra era demasiado bajo en relación a la enorme inversión y la gran superficie inundada, los cuantiosos daños ambientales, el anegamiento de tierras cultivables y ecosistemas únicos en el mundo, el riesgo de enfermedades propias de las grandes superficies con aguas estancadas, la destrucción de la pesca, y el desalojo de poblaciones ribereñas (Ortiz, 2008).

(Suarez y Ruggiero, 2012). Cabe consignar, además, que en la última década del siglo XX se sancionaron una serie de leyes que garantizaron los derechos de las empresas extranjeras y se aceptó además la normativa creada en los espacios transnacionales. De esta manera, la seguridad jurídica otorgada a las compañías multinacionales hegemonizaron en poco más de diez años el mapa socio-productivo del sector minero, pesquero, petrolero, entre otros (Svampa, Bottaro, y Álvarez 2009).

Paralelamente se dieron también dos fenómenos de gran importancia en la sociedad: un aumento de la conciencia ambiental en gran parte de los habitantes - en consonancia con lo ocurrido a nivel mundial-, y una ampliación de los derechos de ciudadanía con la reforma constitucional de 1994, que en materia ambiental instituyó el derecho de las personas que habitan el territorio argentino a gozar de un ambiente no contaminado (art. 41). A partir de esta reforma, se sanciona la Ley General de Ambiente (2002) que establece presupuestos mínimos para la preservación del mismo y promueve la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Con lo cual, entraron en tensión dos tipos de lógicas: la de las empresas globalizadas, con el objetivo de maximizar sus ganancias a costo de la degradación ambiental por el tipo de tecnología utilizada en la región, y la lógica de las poblaciones, que directa o indirectamente afectadas realizan acciones de defensa de su territorio, de los bienes naturales que allí se encuentran y de la biodiversidad del lugar.

Si bien en nuestro país existieron diversas luchas en defensa del territorio protagonizadas por los pueblos originarios y campesinos, la primer manifestación vecinal que tuvo gran repercusión mediática surgió en la década del 80' en la

localidad de Gastre, provincia de Chubut, cuando sus pobladores mediante la realización de asambleas y movilizaciones se opusieron a la instalación de un repositorio nuclear en su territorio (Rodríguez Pardo, 2006).

Entre las diversas protestas y movilizaciones que han cobrado mayor importancia debido a su magnitud y a su impacto en los medios de comunicación se encuentran la originada en el año 2002 en Esquel, provincia de Chubut, y las que realizaron los vecinos de Gualaguaychú, provincia de Entre Ríos en el año 2005 la que será analizada en los capítulos III y IV de esta tesis. En Esquel, se produjo un importante movimiento vecinal, en oposición a un proyecto de minería a cielo abierto que constituyó el nacimiento del “No a la Mina” en el país. Dado que este modelo extractivo se extendió luego a otras localidades de la Cordillera de los Andes, el reclamo esquelense se convirtió en un punto de ruptura e inflexión para este tipo de explotación minera, porque aparece por primera vez la voz de un nuevo sujeto político. Este resultó exitoso en sus reivindicaciones, y contribuyó a la conformación de una problemática social, instalando en la agenda pública y mediática la necesidad del debate sobre las consecuencias ambientales y sociales de dicha actividad, como así también el derecho de las poblaciones a exigir a sus representantes que el desarrollo local debe incorporar a la comunidad en la toma de decisiones para que de esta manera puedan contemplarse y articularse diversos valores, intereses y visiones (Walter, 2008). En efecto, la configuración de un movimiento de resistencia a este tipo de minería en Esquel a partir de la revitalización de una identidad social (Espinosa, 2004) permitió a los pobladores enfrentar problemas referidos a la calidad de vida, la contaminación y una elección de cómo ganarse la vida en un contexto con altos niveles de desocupación.

Con respecto a los trabajos que analizan conflictos relacionados con las actividades extractivas, Maristella Svampa (2009) examina en primer lugar las características del modelo minero, la legislación existente, los lenguajes de valoración desarrollados por los movimientos ambientalistas y en las empresas transnacionales y las territorialidades en pugna (Svampa, Bottaro y Alvarez, 2009). Por su parte, Mirta Antonelli (2009) examina el discurso transnacional sobre la megaminería como poder semiótico del capital, discurso que es avalado por agencias científico-tecnológicas públicas, que hacen deseable y razonable la Argentina Minera, descalificando la acción de los movimientos socioambientales y la sanción de leyes que prohíben este tipo de minería. Retomando el caso Esquel, Marcela Cecilia Marín (2009) describe el “no a la mina” en nuestros días como un nicho conflictivo que debe ser neutralizado, y analiza desde una perspectiva sociodiscursiva las estrategias llevadas adelante por la empresa minera para explicar el fracaso del referéndum de 2003. El caso de la mina Bajo la Alumbra en Catamarca, es analizado por Horacio Machado Araoz (2009). El autor realiza un estudio del conflicto suscitado, desde las luchas por el territorio y la dialéctica de la expropiación enfatizando la producción colonial de la “naturaleza” como “ecología de la expropiación. Las disputas manifiestas y latentes en La Rioja minera, son investigadas por Norma Giarraca y Gisela Hadad (2009). Las autoras destacan la existencia de dos tipos de conflicto: por un lado el mantenido entre los pobladores, la empresa minera y los políticos que avalan este tipo de emprendimientos y por el otro la disputa latente en torno al agua entre la actividad extractiva y la agroindustria.

Es en este contexto, de sociedad civil movilizadora y con altos niveles de preocupación e incertidumbre por su calidad de vida que enmarcamos nuestra investigación, con el objetivo de indagar acerca del proceso de surgimiento, consolidación e impacto en las políticas públicas de un movimiento asambleario que se desarrolló en la ciudad de Gualguaychú, provincia de Entre Ríos de la República Argentina durante el período 2003-2008, en torno a la demanda por mantener el medio ambiente no contaminado, y de esta manera preservar su calidad de vida. Para ello, analizamos las formas de acción colectiva desarrolladas por el movimiento como así también su organización, su proceso de constitución y desarrollo, sus reivindicaciones específicas y las relaciones que mantuvieron con el Estado y la sociedad, lo que nos llevó a trabajar con los conceptos de movimiento social, políticas públicas e impacto.

I. 2. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Gualguaychú es una ciudad cabecera de la provincia de Entre ríos cuya población se desarrolló en estrecha relación con los ríos que la atraviesan y circundan. La economía de la ciudad de Gualguaychú es una clave importante para entender el conflicto: la misma gira alrededor de la producción agropecuaria y el turismo⁵. El ingreso por este último concepto se obtiene en su mayor parte durante la temporada veraniega en virtud del carnaval⁶ y de los balnearios y playas que posee a la orilla del río donde se realizan un gran número de deportes

⁵ Según los datos correspondientes a la temporada estival 2003-2004, el turismo aportó a la economía local más de \$ 37.175.000. AUDITORÍA CIUDADANA. Calidad de Prácticas Democráticas en Municipios. Jefatura de Gabinete de Ministros. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. (2004).

⁶ La ciudad de Gualguaychú es sede del llamado “Carnaval del País”, considerado el de mayor envergadura de Argentina y, de acuerdo a sus organizadores, el tercero en concurrencia en el mundo.

náuticos. La producción agropecuaria de la ciudad se basa en la ganadería, miel, y frutos, como el arándano, que se destinan a la exportación. La zona también es un importante centro de pesca. Por todo ello cuando la República Oriental del Uruguay decidió autorizar la instalación en el año 2003 de una planta de pasta de celulosa a orillas del Río Uruguay –que funciona como límite natural entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay- los vecinos de Gualeguaychú se nuclearon en Asamblea, y desde este nucleamiento ejercieron su derecho a oponerse a la radicación en la zona de un tipo de industria que es considerada altamente contaminante a nivel internacional. A través del nombre – Asamblea de Gualeguaychú- designaron una identidad, y un tipo de organización, que les permitió articular la protesta mediante formas consensuadas de acción colectiva y oponerse a la radicación de emprendimientos celulósicos en la zona. De esta manera, se puso en el centro del debate la relación entre desarrollo y la cuestión socio-ambiental. Con acciones que pusieron en vilo al gobierno nacional y provincial, los gualeguaychenses interpelaron al sistema político a través de cartas, petitorios, documentos, declaraciones de prensa y con la ocupación del espacio público organizando piquetes⁷ o bloqueos sobre el puente internacional que une ambas ciudades, provocando con esta acción severas consecuencias en las relaciones entre ambos países.

A nivel local, la reunión de unos pocos vecinos con el intendente para interiorizarse sobre el tema, originó un espacio de discusión llamado Vecinos

⁷ Los cortes de ruta se constituyeron desde mediados de la década del 90 como una herramienta de lucha por los desempleados. Mediáticamente se los denominó piquetes instalándose dicha figura en el imaginario colectivo. El piquete consiste en la interrupción de la libre circulación por las rutas del país hasta tanto se dé una repuesta a las reivindicaciones planteadas.

Autoconvocados que surgió como sujeto político por primera vez en el año 2003 con la organización de una marcha al puente internacional Gral. San Martín con el objetivo de encontrarse con sus pares uruguayos, y leer un documento mediante el cual, solicitaron a las autoridades de ambos países la adopción de medidas para preservar el medio ambiente y la calidad de vida de la población. A partir de este momento, la resistencia en la población de Gualeguaychú fue creciendo en intensidad, a la vez que los mecanismos institucionales de mediación fueron percibidos por los gualeguaychenses como ineficaces para resolver el problema planteado con Uruguay por la instalación de las plantas de celulosa. Esta percepción, se enraizó en la población debido a que durante el año 2003, la República Oriental del Uruguay (R.O.U.) autorizó la instalación de una fábrica de capitales españoles llamada Ence, en la localidad uruguaya de Fray Bentos en el límite fronterizo con Argentina, y en el año 2004 autorizó también la instalación de otra planta de origen finlandés llamada Botnia, en la misma costa del Río Uruguay. Esta realidad impactó fuertemente en los gualeguaychenses y sus autoridades que no estaban dispuestos a renunciar a su calidad de vida y a un modelo de desarrollo en su ciudad en donde el cuidado del medio ambiente es un tema de gran relevancia. Es importante señalar que los gualeguaychenses debido a la crisis del año 2001⁸ en la República Argentina, emprendieron acciones tendientes

⁸ “La crisis argentina de fines de 2001 y principios de 2002 puede ser entendida como el desenlace de un largo proceso de descomposición de algunos de los pilares que habían sostenido el orden político y social de la década anterior. En primer lugar, encontramos el fin de la norma fundamental del ordenamiento económico de los 90: la Ley de Convertibilidad. Esta política formó parte de un conjunto mayor de reformas de corte neoliberal cuyo fin principal fue el de reducir el rol del Estado tanto en sus funciones como en sus capacidades, autolimitando las posibilidades de acción autónoma del aparato estatal (...). En segundo lugar, y claramente vinculado con lo anterior, en los 90 se debilitó el paradigma de la sociedad argentina como una estructura con movilidad ascendente, con acotados márgenes de pobreza y con un Estado comprometido con la reducción de la marginalidad y la exclusión. La indiferencia estatal ante estas problemáticas coadyuvó,

a mejorar los niveles de participación, para lo cual, implementaron una estrategia de desarrollo de manera conjunta entre el pueblo y las instituciones a partir del manejo integral de los recursos naturales y el hábitat. De esta manera se evidenció la existencia de una trama comunitaria que tuvo la capacidad de “reinventar la ciudad” a partir de la actividad turística y de desarrollar el “Carnaval del País”.

Por lo expuesto, entendemos que es de gran importancia indagar en la forma y el significado que los procesos de movilización social en Gualeguaychú han contribuido a instalar en la agenda pública el cuidado del medio ambiente. Coincidimos con Vara (2007) en señalar que las acciones de protesta de los gualeguaychenses se refieren específicamente a la oposición de la localización de las plantas en las cercanías de su ciudad. En ese sentido entonces, la investigación sobre movimientos sociales que presentan una actitud “not in my backyard⁹ (NIMBY) o no en mi patio trasero sea probablemente una de las de mayor importancia dentro del estudio de los movimientos socioambientales. Es por eso que como una manera de iluminar y contribuir al debate sobre el papel de los movimientos socioambientales en las políticas públicas, realizamos esta

indudablemente, con el estallido social ocurrido los días 19 y 20 de Diciembre de 2001. Finalmente, en la década pasada se incubó un proceso de desafección social hacia la política, que también influyó en esos acontecimientos. La autorreferencialidad de la política, las generalizadas sospechas de corrupción y la falta de decisión política para tomar medidas que contrarioran al aparentemente todopoderoso "mercado", generaron un clima de apatía o directa hostilidad hacia los principales partidos políticos, los cuales, con la excepción parcial del Justicialismo, fueron duramente castigados en los comicios de 2001.” (Abal Medina, 2006:140)

⁹ La frase fue acuñada por los empresarios industriales para descalificar las protestas en contra de la localización de determinadas instalaciones, como un aeropuerto, una central nuclear o una planta de tratamiento de residuos en la década del 70 en los EEUU. En estos casos, hay actores que promueven el proyecto y actores que lo administran, básicamente las burocracias del gobierno y la controversia se produce debido a las diferentes perspectivas sobre el problema: Quienes desarrollan un proyecto, tienen un objetivo específico que buscan alcanzar de la manera más eficiente posible. Las personas cuyas vidas se ven negativamente afectadas por ese desarrollo definen los costos en base a los impactos sociales y ambientales (Vara, 2007)

investigación, con el objetivo de indagar acerca del proceso de surgimiento, consolidación e impacto en las políticas públicas del movimiento asambleario de Gualeguaychú en torno a la demanda por mantener el medio ambiente no contaminado preservando de esta manera su calidad de vida.

Para la realización de este trabajo cuyo objeto de estudio es el movimiento asambleario de Gualeguaychú, se ha tomado como período de estudio (lo que de ninguna manera significa el cierre del conflicto) el comprendido entre los años 2003 y el año 2008. La decisión del período de estudio obedeció a que en el transcurso del mismo, las acciones desarrolladas por el movimiento adquirieron gran notoriedad, lo que les permitió instalar en la opinión pública la cuestión del cuidado del medio ambiente como responsabilidad de Estado. Y si bien en los años subsiguientes el movimiento continuó con sus reclamos, luego de la gran marcha al puente realizada a fines del mes de abril del año 2008, los gualeguaychenses comenzaron a cuestionar la eficacia del bloqueo al puente Gral. San Martín hasta que la empresa Botnia fuera relocalizada. A raíz de este cuestionamiento y del desgaste propio de los asambleístas, las acciones de protesta del movimiento fueron paulatinamente perdiendo masividad y visibilidad frente a un nuevo conflicto que a partir de marzo de ese año, enfrentó a ruralistas y al gobierno nacional por las retenciones a las exportaciones de algunos granos y que tuvo por protagonistas locales a los productores de Gualeguaychú, liderados por uno de los referentes del movimiento asambleario y presidente de la Federación Agraria Argentina (FAA) de Entre Ríos: Alfredo de Angelli.

Consideramos como hito fundante del conflicto y de la organización del movimiento, la firma de la Declaración de Gualeguaychú en septiembre de 2003.

Mediante la misma se convocó a la movilización de las poblaciones y entidades intermedias gubernamentales, y no gubernamentales de ambas orillas a oponerse a la instalación de la industria pastera en la zona, y a difundir las consecuencias de emprendimientos de esta naturaleza. Al tiempo que solicita a los gobiernos de ambos países que adopten medidas pertinentes de orden legal institucional para garantizar el principio precautorio. Dicho principio en Argentina está consagrado en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente 25.675 sancionada el 6-11-2002 y a nivel internacional aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en junio de 1992 en Río de Janeiro. En él se sostiene que

Con el fin de proteger al medio ambiente, el criterio de de precaución será ampliamente aplicado por los Estados conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. Anexo I. Principio 15 (Informe de la Conferencia de las UN sobre Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992)

La elección del Movimiento Asambleario de Gualeguaychú como caso de estudio frente a otros movimientos socioambientales estuvo determinada por cuatro cuestiones fundamentales. En primer lugar, porque a través de sus acciones lograron que las cuestiones ambientalistas que eran materia de preocupación local, pasaran a formar parte de la agenda política nacional. En segundo lugar, porque el carácter asambleario y la horizontalidad en la toma de decisiones que asumió el movimiento desde sus inicios como formas organizativas, fueron aspectos fundamentales que incidieron en hacer interesante

el estudio del tema. En tercer lugar, porque si durante los años 2003-2004 las acciones de la Asamblea se desarrollaron a nivel local con la plena adhesión de las autoridades municipales, a partir del año 2005 con el bloqueo del Puente Internacional Gral. San Martín, lograron entorpecer las relaciones diplomáticas entre Argentina y Uruguay, posicionándose en un lugar que les permitió no solo dialogar con el poder político nacional para que los represente a nivel internacional, sino además interpelar a la sociedad civil nacional y regional. Finalmente, porque el conocimiento del accionar los movimientos socioambientales tal como se propone en esta investigación permitiría el diseño de políticas públicas que logre articular los objetivos de los distintos municipios en materia del manejo sustentable de los recursos naturales con la sociedad civil que se organiza en defensa de los mismos y de su calidad de vida.

I. 2. 1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Por lo expuesto precedentemente, esta tesis se enfocó al análisis del surgimiento de un movimiento socio ambiental, su evolución y su impacto sobre el ámbito político, específicamente en el proceso de toma de decisiones o proceso de políticas públicas. Para lo cual, fue necesario buscar vías de contacto entre los conceptos teóricos provenientes de la literatura de los movimientos sociales y las políticas públicas analizando dos procesos: el de conformación del movimiento y el de su impacto en las políticas públicas locales. Nuestra estrategia de análisis, consistió en abocarnos al estudio de su dinámica externa, interna y en relación a su impacto. El análisis a nivel externo, se orientó a indagar de qué manera el contexto político favoreció o dificultó el desarrollo del movimiento. A nivel interno,

analizamos por un lado la capacidad de los actores en relacionar e interpretar los aspectos macrosociales que fueron percibidos negativamente en su vida cotidiana, y que por lo tanto, requirieron de su actuación para modificar dicha situación, y por el otro indagamos las formas consensuadas de realizar acciones colectivas que les permitió obtener recursos y comprometer a los individuos en la movilización. Finalmente, nos enfocamos en el impacto del movimiento en las políticas públicas, para lo cual utilizamos herramientas pertenecientes al análisis de las políticas públicas, esto es indagamos cual pudo ser el impacto del movimiento social objeto de estudio en las tres dimensiones de la política pública: simbólica o conceptual, sustantiva y operativa¹⁰. Por lo tanto, la pregunta que originó y guió esta investigación y que trató de ser respondida a lo largo de la misma es la siguiente:

¿Qué factores facilitaron la emergencia y evolución de un proceso de acción colectiva en un movimiento asambleario en la ciudad de Galeguaychú, cual es el alcance de sus reivindicaciones y que impacto tuvo en las políticas públicas?

De esta manera, se espera contribuir al debate sobre el surgimiento y consolidación de organizaciones socioambientales que demandan al sistema político institucional local o municipal, un estilo de gestión que proponga la participación social en la defensa del medio ambiente y la calidad de vida de la comunidad.

I. 3. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

Por lo expuesto anteriormente este trabajo tiene como objetivo general

¹⁰ Estas dimensiones serán desarrolladas teóricamente en el cuarto capítulo

- Analizar los factores que facilitaron la emergencia y consolidación del movimiento Vecinos Autoconvocados de Gualeguaychú y su impacto en las políticas públicas medioambientales locales durante el período 2003-2008.

En tanto que sus objetivos específicos son:

- A. Analizar la Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) de la ciudad de Gualeguaychú en el período 2003-2008.
- B. Indagar en las formas organizativas del movimiento asambleario.
- C. Analizar los procesos de enmarcamiento desarrollados por el movimiento asambleario.
- D. Analizar el impacto del movimiento asambleario en las tres dimensiones del ciclo de las políticas públicas: simbólica, sustantiva y operativa.

I. 4. INVESTIGACIONES VINCULADAS AL TEMA

De los trabajos que analizan el conflicto relacionado con la fabricación de pasta de celulosa en el Río Uruguay, destacamos los realizados por Geray (2006) Giarraca, y Petz (2007); Palermo y Reboratti (2007); Luca y Pinillos (2007) Vara (2007); Merlinsky (2008); Delamata, (2009); Sannazzaro (2011), y Merlinsky, (2013).

En un artículo publicado por la Revista “Otro Sur” de la UNR, Geray (2006) considera que el conflicto debe ser abordado como un conflicto de distribución ecológica¹¹, y destaca que la movilización de la sociedad civil en Gualeguaychú se

¹¹ Martínez Alier (2004) considera que los conflictos que se originan alrededor de la explotación de los recursos naturales, deben ser conceptualizados como conflictos ecológicos distributivos. Este concepto es

da en un marco en donde las propuestas de discusión de las A21 locales¹², son motorizadas a través de ONGs ambientalistas, que contribuyeron a conformar una visión colectiva del manejo de los recursos naturales. Giarraca y Petz (2007) señalan dos características que a su juicio son de suma importancia a la hora de analizar la acción de los Autoconvocados de Gualaguaychú: Por un lado, que los asambleístas tienden a estrechar lazos y no a enfrentarse con el pueblo uruguayo. Por el otro, que su lógica de funcionamiento corresponde a la de un movimiento social y no a la de un gremio o partido político, porque gremios y sindicatos son instituciones que, si bien demandan al Estado, siempre acatan sus mediaciones e intervenciones. Mientras que, los movimientos sociales, que también demandan al Estado, no necesariamente buscan la institucionalización, se organizan por redes, deciden por asambleas, y no tienen dirigentes sino referentes, lo que le otorga un

utilizado por el autor de manera análoga a como en las diversas tradiciones de la economía política se estudian los conflictos económicos entre terratenientes y arrendatarios capitalistas por la renta de la tierra o entre vendedores agrícolas y compradores urbanos por el precio de los productos o entre empresarios capitalistas y asalariados (2004: 22).

¹² Desde la declaración de Estocolmo en 1972, la preocupación por un ambiente sano, el cuidado de los recursos naturales y el desarrollo de políticas que favorezcan el desarrollo sustentable ha sido un tema central en la agenda pública mundial. Un largo camino se ha recorrido desde la primera declaración. Por un lado se han profundizado y perfeccionado los acuerdos internacionales, lo que redundó en mayores estándares y compromisos a nivel nacional. Por otro, se han desarrollado numerosas acciones, programas y estrategias de distinta escala entre las que destacamos principalmente a nivel internacional los objetivos establecidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro de 1992 (Programa 21) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El Programa 21 recomendó la preparación y ejecución de planes municipales, alentando la construcción de enfoques multisectoriales para la atención de todos los aspectos de la salud ambiental en el orden local, y el establecimiento y fortalecimiento de redes de colaboración e intercambio de modelos de buenas prácticas. La educación ambiental aparece tratada en la cuarta sección de la Agenda 21. De ella se ocupa el artículo 36, el cual plantea que "La educación es de importancia crítica para promover el desarrollo sustentable y aumentar la capacidad de las poblaciones para abordar cuestiones ambientales y de desarrollo (...). La educación es igualmente fundamental para adquirir conciencia, valores y actitudes, técnicas y comportamientos ecológicos y éticos en consonancia con el desarrollo sustentable". Es por ello, que debe estar integrada de manera explícita y como eje transversal, en las distintas fases de planificación, gestión y evaluación de las iniciativas ambientales. La reforma constitucional de 1994 ha permitido a nuestro país materializar este compromiso con el ambiente en el Artículo 41 de las Constituciones Nacionales. (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación)

carácter autónomo al movimiento, y de allí su desobediencia civil. Por otro lado, Palermo y Reboratti (2007), señalan que la acción colectiva desarrollada por el movimiento, se explica por el deficiente funcionamiento de las estructuras representativas de la democracia, y resaltan el carácter fundamentalista del movimiento, que no les permite llegar a una solución consensuada. Los avatares de la política partidaria entrerriana, a propósito del conflicto con las papeleras son analizados por Luca y Pinillos (2007). Los autores, describen el sistema político entrerriano, su dinámica, y su relación entre los distintos niveles de gobierno, para reconstruir el mapa de los actores locales provinciales y nacionales en el período 1983-2007, a la vez que caracterizan la configuración partidaria entrerriana, como un sistema de partidos, con un alto grado de institucionalización con dos grandes partidos, peronismo y radicalismo, que se han alternado en el gobierno provincial, y articularon las identidades políticas de la provincia, en concordancia con los cambios que se dieron en la política nacional. Vara (2007), a través de dos líneas argumentativas, examina los elementos que contribuyeron a que la resistencia a una determinada tecnología –en este caso la producción de pasta de celulosa- derivara en la constitución de una controversia ambiental. Por un lado, se refiere a la percepción del riesgo que implica la utilización de una determinada tecnología en una población, y por el otro a los recursos materiales y simbólicos para actuar en contra de la misma.

A través de otra perspectiva teórica Merlinsky (2008), se refiere al empleo de estrategias de micromovilización por parte del movimiento, que lograron involucrar a gran parte de la sociedad local, activando recursos simbólicos que, permitieron la construcción social del riesgo, en términos de una amenaza a una

forma particular de vida. Además, una de las hipótesis que señala la autora, es que la apertura del sistema político, en el sentido de permitir la protesta a nivel regional y nacional, permite entender la expansión del conflicto y su influencia en la opinión pública nacional. Delamata (2009), enfatiza la vinculación del movimiento con el Estado, a partir del reclamo de la comunidad por el derecho a decidir por un modelo socioeconómico específico, al tiempo, que acuña la frase “politización de una forma de vida”, para referirse a prácticas locales sedimentadas, que resurgen cuando se articula la oposición al emprendimiento celulósico en el Río Uruguay. Por su parte Sannazzaro (2011), desde el Instituto de Estudios de la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de Salamanca, España, escribe un artículo, en donde analiza la participación ciudadana protagonizada por la comunidad de Gualeguaychú, enfocando la compleja relación que se da entre la ciencia y la tecnología en relación con la política. En ese sentido, sostiene que la información obtenida de los informes técnico-científicos, son interpretados de manera diferente según los actores en pugna: Botnia, el movimiento asambleario, y los gobiernos de Uruguay y Argentina, destacando, que a medida que avanzaba la controversia, los integrantes de la Asamblea fueron adquiriendo competencia cultural que les permitió desarrollar sus propios informes técnicos y propuestas. Más cercano en el tiempo Merlinsky (2013), ha compilado en el libro *Cartografías*, exposiciones analíticas que abordan conflictos ambientales en gran parte del territorio argentino, tratando de entender porque en determinados contextos algunos conflictos instalan la cuestión ambiental como asunto público mientras que en otros, el argumento ambiental no es el principal. En líneas generales, los trabajos compilados, pretenden reconstruir el entramado

de actores que participan de la construcción del problema ambiental como asunto público. A través de diferentes miradas, los trabajos se enfocan en las distintas modalidades de acción colectiva en la Argentina, para intentar esbozar una respuesta sobre si los conflictos ambientales alientan una mirada diferente sobre la relación sociedad-naturaleza, o si en realidad se trata de conflictos policlasistas que asumen argumentos de tipo ambiental. En el artículo de Merlinsky (2013), “La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de los conflictos ambientales”, analiza dos conflictos que ingresaron en la agenda de gobierno: El caso de las plantas de celulosa en el Río Uruguay, y el originado por la demanda de reconstitución ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo. A partir de ambos, la autora propone la construcción de dimensiones analíticas, para aquellos estudios de caso en los que la unidad de análisis es el conflicto.

Si bien se ha investigado, y se proponen actualizaciones continuas, con respecto a nuestro tema de investigación, no hemos encontrado la vinculación de marcos teóricos propuesta en nuestra tesis: movimientos sociales y políticas públicas. Encontramos relevante nuestro proyecto debido a que propone pensar otro canal de acceso a la cuestión, porque a partir del vínculo establecido entre los principales conceptos de ambos marcos teóricos, es posible establecer su potencial explicativo como esquema de interpretación. En este sentido, nos parece interesante considerar la reflexión que proponen Ibarra et al (2002: 10) sobre esta cuestión:

Ya no es posible seguir afirmando que existe una rígida y estable relación de polarización entre actores sociales e instituciones

políticas; que unos y otros juegan en campos nítidamente diferenciados con estrategias y discursos sistemáticamente confrontados....los movimientos sociales están de una u otra forma en el espacio de producción de políticas públicas.

I. 5. APROXIMACIÓN TEÓRICO METODOLÓGICA

Para lograr el objetivo de esta investigación, se optó por un enfoque metodológico cualitativo debido a que el mismo nos permitió un acercamiento global y comprensivo del grupo en estudio. Específicamente, nos propusimos explicar el impacto en la política pública del movimiento, a partir de establecer patrones o regularidades de la acción colectiva del movimiento en relación a su estructura interna, externa, y en relación con el entorno político, local, provincial y nacional. El universo de estudio se conformó, con los movimientos socioambientales que emergieron en nuestro país a partir de las últimas décadas del siglo XX. Conceptualizamos a los mismos, como aquellos movimientos sociales que luchan por un mejor ambiente y una mejor calidad de vida para los seres humanos (Folch, 1977). La unidad de análisis es, entonces, la Asamblea de Gualeguaychú, definida como un grupo que se organiza a partir del año 2003 para recuperar su calidad de vida.

En cuanto a la estrategia para la recolección de datos, dado que se quiso explorar acerca de los valores, símbolos o conceptos existentes en la sociedad que, reelaborados por los actores sociales que conforman el movimiento, estimulan, y mantienen la movilización del grupo, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad a miembros iniciadores de la Asamblea. Es a través de esta relación dialógica, como nos propusimos conocer las formas organizativas, y la dimensión

cultural del movimiento, como así también, las características del sistema político local. Las entrevistas, fueron realizadas en la ciudad de Gualeguaychú durante los meses de octubre y noviembre de 2013, de acuerdo con los siguientes ejes temáticos: relación con movimientos ecologistas y/o ambientalistas locales, organización y estructura del movimiento, descripción del movimiento y finalmente práctica cotidiana por fuera del movimiento. 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 institucional local, quien pactó las entrevistas, las fechas, y los horarios. Se lo entrevistó en base a los siguientes ejes temáticos: relación con el movimiento, posición política de su bloque en el Concejo Deliberante con respecto a la decisión del gobierno uruguayo de permitir la instalación de las pasteras, y finalmente posición política al inicio del conflicto y una vez instalado el mismo. La estrategia de análisis implementada con las entrevistas, consistió en agrupar la información obtenida en categorías de forma tal de concentrar los conceptos y contrastarlos con el marco teórico propuesto. De esta manera, el proceso de codificación implementado nos permitió fragmentar las transcripciones de las entrevistas en categorías separadas, para relacionarlas entre sí buscando los vínculos que pudieran existir entre ellas. A su vez, la documentación elaborada por la Asamblea y las declaraciones de sus miembros a la prensa local y nacional, nos permitió revelar los intereses y las perspectivas de comprensión de la realidad que caracterizan a los que la han escrito, y que contribuyeron a consolidar los procesos enmarcadores del movimiento. La muestra de carácter intencional se conformó

según el criterio de saturación de datos de acuerdo a los objetivos de la investigación, y se constituyó con nueve (9) asambleístas activos en el período estudiado. Una decisión metodológica de esta investigación fue que los entrevistados fueran iniciadores del movimiento, para que a través de sus relatos pudiéramos inferir como se construyeron las creencias colectivas, y los marcos interpretativos que orientaron y legitimaron la acción colectiva desarrollada por el movimiento.

En cuanto al análisis documental, previa clasificación de los mismos, se procedió a una selección de los documentos más importantes, para realizar una lectura comparativa de los mismos en búsqueda de patrones, tendencias, y contradicciones que pudiera haber emergiendo.

En lo que respecta al marco teórico que guió nuestra investigación, el mismo abordó en forma conjunta tres grupos de factores o dimensiones que conformaron la síntesis integradora de los paradigmas europeo y norteamericano para analizar el surgimiento y el desarrollo de los movimientos sociales, a saber: 1) La estructura de oportunidades políticas y las constricciones que deben afrontar los movimientos sociales (EOP). 2) Las formas de organización (tanto formales como informales) a disposición de los integrantes del movimiento. 3) Los procesos colectivos de interpretación, atribución y construcción social que median entre la oportunidad y la acción. Una vez analizado el movimiento en estas tres dimensiones, para conocer su capacidad de impacto en las políticas públicas, adoptamos las herramientas conceptuales que proceden de las políticas públicas, con el objetivo de realizar un ejercicio de interlocución entre ambos marcos

teóricos, que nos permita señalar las vías de contacto entre ambos e indicar su potencial explicativo.

A continuación procederemos a desarrollar el marco teórico utilizado para el análisis integral presentado en el cuarto capítulo.

CAPITULO II – MARCO TEÓRICO

II. 1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo, nos proponemos avanzar hacia una interpretación de los conceptos básicos que nos permitan dar cuenta del objetivo de la investigación. A lo largo del mismo, revisaremos en primer lugar, los diferentes enfoques teóricos a los que se recurre en la actualidad cuando se quiere analizar la acción colectiva desplegada por los movimientos sociales para, seguidamente, enfocarnos en las tres dimensiones que conforman la síntesis emergente desarrollada en la década de los '90, que como ya mencionáramos anteriormente constituyó el marco teórico de esta investigación y nos permitió exponer una definición operativa de los movimientos sociales. En segundo lugar, y dado que el estudio de los movimientos sociales¹³, puede contribuir a la comprensión del proceso de formulación de las políticas públicas¹⁴, desarrollaremos los conceptos que se han generado sobre las políticas públicas, del proceso de construcción de las mismas, de su análisis y de su ciclo, lo que nos ayudará a comprender las posibilidades de impacto que tienen

¹³ En este punto es necesario aclarar que todo movimiento social implica algún tipo de acción colectiva pero no toda acción colectiva es un movimiento social. Como veremos para que exista un movimiento social es necesario la construcción de una identidad colectiva, una continuidad en el tiempo y una extensión en el espacio. Mientras que una acción colectiva constituye una categoría amplia en la que se sitúa a cualquier acción en la que participen cooperativamente por lo menos dos individuos y abarca desde el pago de impuestos a la realización de un acto escolar, desde la protesta a la construcción de un movimiento social o una revolución (Shuster, 2005).

¹⁴ Ibarra et al (2002: 10) sostienen que dado el rasgo de complejidad del proceso político en general y las políticas públicas y los actores sociopolíticos en particular, ya no es posible “seguir afirmando que existe una rígida y estable relación de polarización entre actores sociales e instituciones políticas; que unos y otros juegan en campos nítidamente diferenciados con estrategias y discursos sistemáticamente confrontados. Hoy en día los movimientos sociales y las redes críticas –actores de elevado dinamismo- están de una u otra forma en el espacio de producción de políticas públicas. En mayor o en menor grado, -por medio de diversos canales de causalidad y a partir de diferentes posiciones de la red de gobernanza- los agendas de gobierno están siendo orientadas, influidas o directamente conformadas por la acción de los movimientos sociales”

los movimientos sociales a través de sus acciones. Finalmente, las teorizaciones acerca del impacto de los movimientos sociales nos permitirá avanzar en el análisis de la relación entre el movimiento social, objeto de estudio en esta investigación, y las políticas públicas.

II. 2. ENFOQUES TEÓRICOS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

La reflexión teórica sobre la acción colectiva ha sido el objeto de estudio de la sociología desde sus inicios y el desarrollo de diversos enfoques para el estudio de este fenómeno ha sido heterogéneo. Para los clásicos Durkheim (1985) y Weber (1944), la acción colectiva era considerada como modalidades de la acción y de la transformación social. Durkheim, se refiere a la acción colectiva como “estados de gran densidad moral”, de momentos de gran entusiasmo colectivo, en los cuales el individuo se identifica con la sociedad, y se eleva a un nivel superior de vida adhiriendo a ideas generales. Por su parte Weber, señala la importancia de distinguir entre la conducta reactiva y la acción social. Para el intelectual alemán, en la conducta reactiva existe un comportamiento no pensado, mientras que en la acción social existen procesos reflexivos, entre el origen del estímulo y la respuesta a esos estímulos. Dado que la acción social se desarrolla, al interior de una estructura social que está regulada por un sistema nacional de normas, cuando prevalece el impulso emocional, se produce la identificación afectiva con la acción y la ruptura de esas reglas cotidianas (Melucci, 1999)

Cuando a partir del siglo XIX, el auge del movimiento obrero se vuelve amenazante para el orden burgués, intelectuales como Le Bon (2000), o Tarde (2011), proponen una mirada irracional de la acción colectiva. Le Bon, por

ejemplo, sostenía que el orden social conocido hasta el momento, basado en normas, y leyes, construido por una aristocracia intelectual, sería destruido, por la irrupción de las masas compuesta por individuos diferentes entre sí, en cuanto a inteligencia, estilo de vida o tipo de trabajo que adquieren una especie de alma colectiva que inhibe la individualidad, razón por la cual, cuando se asocian, piensan y actúan diferente a como lo haría cada uno de ellos en forma separada, porque estarían operando sobre ellos un fenómeno de sugestión colectiva. Para Le Bon, el hecho de que estos individuos no puedan acceder a determinados bienes materiales, o culturales, es el motivo que los impulsa a asociarse, para inaugurar una nueva era, que sería similar al comunismo primitivo característico de los primeros grupos humanos. De allí, la preocupación que causó en algunos intelectuales la presencia de los movimientos sociales.

A partir de 1950, la base de la teorización acerca de la acción colectiva, está dada por la influencia que ejerció en los investigadores, el desarrollo de los movimientos bolcheviques y fascista, en las décadas de 1920 y 1930, y por las experiencias posteriores de guerra y destrucción. Es por eso, que en la reflexión de los investigadores, que intentan explicar el por qué de la conducta colectiva, primara la noción de que estos movimientos sociales, son formas de comportamiento no institucionalizadas, potencialmente peligrosas, que se producen, como resultado de reacciones irracionales, derivadas de una situación de anomia. Talcon Parsons (1968) y su colaborador Smelser (1989), consideraban, que el surgimiento de las conductas colectivas no institucionalizadas, estaba en función de las tensiones originadas en el desarrollo desigual de los subsistemas que constituyen un sistema social. Desde esta

perspectiva, los cambios sociales (industrialización, secularización, cambios culturales), ocurrían a espaldas de los individuos, pero como estos cambios los afectaba directamente, se sentían obligados a actuar. En este contexto, consideran que el comportamiento colectivo no institucional, ocurre cuando la acción social estructural está bajo tensión, y los medios institucionalizados resultan inadecuados para dominar esa tensión (Smlser, 1989).

En este mismo período, y desde la Escuela de Chicago, Herber Blumer (1951) desarrolla un primer enfoque de interaccionismo simbólico, para el estudio de los movimientos sociales. Esta perspectiva, orientada a la investigación de la conducta individual, entiende que la acción colectiva, es fruto de un importante proceso de interpretación de las relaciones humanas por parte de los actores, lo que lleva a la creación de nuevas normas, a procesos de autorregulación, así como también, a procesos espontáneos de aprendizaje social e innovación, que se contraponen a la idea de conducta desviada de los movimientos. Es la creatividad social presente en dichas formas innovadoras de “interacción simbólica”, lo que llevaría a romper con las rutinas del comportamiento institucionalizado convencional; de esta manera, nuevas formas emergerían con la dinámica propia del comportamiento colectivo.

Ambas perspectivas teóricas, el estructural-funcionalismo, y el interaccionismo simbólico, fueron consideradas como pertenecientes al enfoque del comportamiento colectivo, y prevalecieron en el estudio de los movimientos sociales hasta finales de los años 60', estableciéndose una “especie de división del trabajo” entre ambas: La primera, se ocupó de analizar los aspectos

macrosociológicos de la acción colectiva, y la segunda, se dedicó al estudio microsociológico de la misma.

A partir de los años 60' y 70' del siglo XX, la proliferación de las protestas sociales en Europa y EEUU, obligó a una nueva reflexión. El marco conceptual desarrollado para explicar la acción contestataria de los estudiantes en esos años, sostiene que la motivación para la acción colectiva, se basa en sujetos motivados por intereses estrictamente racionales y personales. Uno de los autores que más ha contribuido a esta postura fue Mancur Olson (1965), quien elaboró un influyente modelo, según el cual los individuos solo participarán en acciones colectivas, cuando los costos de su acción no superen los beneficios de participar en la acción colectiva. Sin embargo, este modelo que explica porque la mayoría de las personas no participan en grupos que representan sus intereses, pierde efectividad cuando se trata de explicar porque una pequeña minoría si lo hace. Al respecto, señalan Dalton/Küchler que

....los intentos de reinterpretar estos movimientos como agentes de un bien propio no son creíbles. Las protestas de los MS raramente generan ganancias personales: pocos ecologistas o pacifistas pueden identificar los beneficios privados que cosecharán con sus esfuerzos, aunque los costos son fácilmente reconocibles. Además la investigación empírica muestra que los objetivos ideológicos y colectivos pesan más que los cálculos egoístas para mover a los individuos a que participen en grupos ambientalistas, protestas antinucleares y otras formas de acción colectiva (1990: 8).

En ese mismo sentido, Tarrow (1994), señala que cuando las personas participan en un movimiento, lo hacen por diversas razones que van, desde la pretensión de obtener ventajas personales, hasta la solidaridad del grupo, el

compromiso con una causa, o el deseo de formar parte de un colectivo, lo que implica que los movimientos “exploten recursos no exclusivamente pecuniarios para implicar a la gente en la acción colectiva” (1994:45)

A partir de este momento histórico, el debate sobre la acción colectiva desplegada en los Movimientos sociales va a ser analizada por dos líneas: la europea y la norteamericana y ambas escuelas asegura De Piero (2005) van a destacar “la articulación colectiva y racional de distintos intereses por parte de la sociedad civil, en contraposición a los movimientos de masas que caracterizaron a la democracia moderna” (2005:65)

II. 2. 1. ENFOQUE EUROPEO

En Europa occidental, la respuesta a la acción colectiva desarrollada por la sociedad civil¹⁵ fue el paradigma de los Nuevos Movimientos Sociales. Alain Turaine, (1981); Claus Offe, (1990) y Alberto Melucci, (1989), sostienen que las transformaciones sociales producidas después de las dos guerras mostraron el fin de la centralidad del conflicto capital-trabajo. La proliferación de las protestas estudiantiles, la expansión del movimiento feminista, el movimiento por la paz y la lucha por la protección del medio ambiente eran cuestiones que poco tenían que ver con el movimiento obrero. El actor colectivo que participa según esta visión es más complejo, y se subraya la importancia que tienen las transformaciones ocurridas en la sociedad a nivel cultural, tecnológico, y demográfico en el desarrollo de la identidad colectiva. (Laraña, 1999). Sus reclamos no se orientan a

¹⁵ Siguiendo a Piero (2005) entendemos que la noción de sociedad civil “se construye a partir de la conformación de grupos o movimientos plurales y autónomos de las acciones estatales y del mercado cuyo objetivo inmediato o primario no es la dominación política ni la acumulación de capital”

la toma del poder del Estado, sino a impulsar cambios en temas específicos, a partir de la construcción de una identidad colectiva en términos de edad, género o humanidad. Comparados con el movimiento obrero, sus reivindicaciones y factores de movilización, están orientados a cuestiones de carácter cultural y simbólico, frente a las reivindicaciones económicas del movimiento obrero.

Este enfoque, señala Laraña (1999) sostiene que la aparición de los movimientos sociales, está relacionada con transformaciones fundamentales de las sociedades industriales avanzadas y con la emergencia de los llamados derechos postmateriales (Inglehart, 1981), en un momento histórico en el que el Estado de Bienestar suponía

un estilo de vida centrado en la familia, el trabajo y el consumo absorbería las aspiraciones y energías de la mayor parte de la población, con lo que la participación en la política y en los conflictos políticos tendría en la vida de la gran mayoría de los ciudadanos un significado solamente marginal” (Offe, 1990 :171).

Trabajo, vivienda, salud, seguridad y justicia estaba garantizado para la mayoría de la población, es por eso que estos nuevos valores estarían indicando una nueva relación entre lo público y lo privado, y promoverían en la ciudadanía la participación política de manera no institucional¹⁶ (protestas o manifestaciones) en defensa del medio ambiente (planteando una nueva relación sociedad-naturaleza), de la calidad de vida, y de los derechos del consumidor. Riechmann (1994) por su parte afirma

16 Offe (1990) sugiere que es necesario precisar correctamente la diferencia entre formas de hacer política no-institucional y formas de acción privada, debido a que se utiliza erróneamente el concepto de nuevos movimientos sociales a las nuevas “sectas” religiosas y al terrorismo y ninguno de los dos grupos reivindican para sí “ser reconocidos como actores políticos por la comunidad amplia”

que un elemento sumamente importante para el surgimiento de movimientos sociales es el inmovilismo de las instituciones estatales y los actores políticos establecidos ante un problema o crisis ya percibida como tal por sectores movilizables de la opinión pública (1994:92).

Offe, (1990) acentúa que lo característico en estos movimientos es:

1) Su base social está compuesta por i) la nueva clase media; ii) elementos de la vieja clase media y; iii) actores sociales que están por fuera del mercado de trabajo o en una posición periférica del mismo (estudiantes, desocupados, amas de casa, jubilados, etc).

2) Exigen independencia con respecto al Estado y los partidos políticos.

3) Se destaca además que en un mismo movimiento coexisten actores políticos de izquierda y de derecha, pobres y adinerados.

4) Su constitución se realiza a partir de “categorías provenientes de los planteamientos del movimiento como sexo, edad, lugar, etc.., o en el caso de los movimientos ecologistas y pacifistas el género humano en su conjunto” (1990:180).

5) se observa en ellos pluralismo de ideas y valores.

6) las reformas institucionales que se proponen tiene el objetivo de ampliar los sistemas de participación en aras del interés colectivo.

7) sus reivindicaciones no son negociables, sus integrantes

no se refieren a otros actores y oponentes políticos en términos de negociaciones, compromisos, reformas o progresos graduales a conseguir por tácticas y presiones organizadas, sino más bien en términos de fuertes antinomias tales como si/no, ellos/nosotros, etc.....(lo que) apenas permite desarrollar prácticas de negociación política ni tácticas gradualistas. (1990:179),

Por todo ello, se los considera portadores de un importante significado político en las sociedades occidentales, ya que implican una dinámica de democratización de la vida cotidiana, y la expansión de los derechos civiles de la sociedad frente al Estado.

II. 2. 2. ENFOQUE NORTEAMERICANO

Desde EEUU, para diferenciarse de las teorías de la sociedad de masas, y del comportamiento colectivo, se configura una perspectiva teórica centrada en la intencionalidad y la racionalidad de las personas que intervienen en la protesta: La teoría de la Movilización de Recursos (McCarthy/Zald, 1973 y 1977; Jenkins, 1983). Este enfoque, parte del análisis de las organizaciones, no del de los individuos. Supone considerar que los agravios al individuo en la sociedad capitalista es una constante, por lo tanto este no es un motivo que influya en la conformación de un movimiento social. Lo que sí es relevante, para explicar la emergencia de los movimientos sociales, son los procesos a partir de los cuales los recursos necesarios para la acción colectiva son movilizados. De allí, que para esta perspectiva, sea de suma importancia la labor realizada por el “empresario movimentista”, que tiene a su cargo las tareas de planificar la organización, y la movilización del movimiento. La planificación implica que las tareas llevadas a cabo por el movimiento, no responden a una decisión irracional de sus miembros sino, a cálculos conscientes sobre cómo alcanzar los objetivos propuestos, lo que en ocasiones, lleva a realizar drásticas manifestaciones, o silenciosos cabildos políticos. En pocas palabras, “el modelo de movilización de recursos proporciona

una teoría integrada de cómo se forman las organizaciones, cómo se moviliza el apoyo público, y cómo se desarrolla el comportamiento de las organizaciones y se decide la táctica política” (Dalton /Küchler, 1990: 9).

Contemporáneamente a la Teoría de Movilización de Recursos, surge también en EEUU, el llamado enfoque de proceso político (Eisenger, 1973; Gamson, 1975; Tarrow 1994), y su interés se enfocó en entender cómo se relacionaban los movimientos sociales, la protesta y la política institucional. La idea básica que se desprende de este enfoque, es que la emergencia y el posterior desarrollo de los movimientos sociales iban a depender de la estructura de oportunidades políticas, es decir, de factores externos al movimiento como las instituciones políticas, las configuraciones de poder del sistema político, y su grado de apertura. De allí el énfasis de Tarrow (1999), en señalar que para el estudio de los movimientos sociales se debe conocer no solo *cómo* la gente se organiza sino también *cuando* lo hace, tratando de observar cuales son las características del sistema político, que favorecen la aparición de un movimiento social.

II. 2. 3. UNA PROPUESTA DE SÍNTESIS

En el estado actual de la investigación, los especialistas (Riechmann 1994, Cohen 1985, Klandermans, y Tarrow 1988), subrayan que para analizar un movimiento social, es necesario articular ambos enfoques. Entienden, que la escuela de movilización de recursos, con su énfasis en el análisis de las organizaciones, y los recursos que movilizan, no está completo si no se lo articula con la escuela europea de los nuevos movimientos sociales, que pone el acento

en la formación de identidades e idealizaciones colectivas. Jean Cohen (1985), señala que mientras los norteamericanos subrayan la instrumentalidad de la acción social – esto es, de qué manera los movimientos utilizan los recursos disponibles para alcanzar sus objetivos- los europeos hacen hincapié en los procesos de comunicación y formación de identidad –es decir de qué manera los movimientos generan nuevas identidades y proyectos históricos para la sociedad. Señala, además la autora, que a un marco analítico que atienda exclusivamente a la interacción estratégica, se le escapan tanto las orientaciones culturales como las dimensiones estructurales del conflicto (1985:697). En la misma sintonía, Laraña (1999) sostiene que ambos enfoques son complementarios, y que dicha complementariedad está implícita en la obra de Melucci (1994).

En 1999, McAdams, McCarthy y Zald, consolidarán el esfuerzo por construir un marco común para el estudio de los movimientos sociales. Señalan los autores, que como consecuencia de un diálogo ininterrumpido entre especialistas que trabajaban en contextos nacionales distintos, una síntesis adecuada entre ambos enfoques, tendría un notable poder heurístico, y explicativo acerca de los movimientos sociales. Estos autores consideran entonces que existen tres tipos de factores o dimensiones que deben ser considerados interdependientes entre sí cuando se quiere analizar el surgimiento y posterior desarrollo de un movimiento social:

- la estructura de las oportunidades políticas (EOP),
- las formas de organización formales e informales y

- los procesos colectivos de acción e interpretación, atribución y construcción social que median entre la oportunidad y la acción. (McAdam et al, 1999).

II. 2. 4. ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS

McAdam et al (1999), señalan que esta dimensión hace hincapié en la relación existente entre la política institucionalizada, los movimientos sociales y los recursos exteriores al grupo, que pueden ser utilizados incluso por grupos débiles o desorganizados. La investigación empírica realizada a mediados del siglo XX, como por ejemplo la revolución iraní y la nicaragüense, el accionar de grupos terroristas en Italia y Alemania, la revuelta popular que destituyó a Ferdinand Marcos del poder en las Islas Filipinas, el movimiento anti nuclear en los EEUU, el movimiento anti apartheid en África del Sur que libera a su líder Nelson Mandela, el movimiento estudiantil en Europa y Estados Unidos, así como las protestas a favor de los derechos civiles y contra la guerra del Vietnam en Estados Unidos, etc., demuestra que la acción colectiva no institucionalizada involucra la búsqueda racional de objetivos específicos a cada grupo, y que los cambios o variaciones en la estructura del sistema político lo convierten en más receptivo o vulnerable ante las demandas planteadas por los grupos contestatarios. En este contexto, Peter Eisinger (1973) acuñó el término Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) para referirse al “grado de probabilidades que los grupos tienen de acceder al poder e influir sobre el sistema político” (Eisinger, 1973:25). Las bases teóricas

de esta perspectiva remite al modelo del proceso político como una respuesta a la Teoría de Movilización de Recursos.

De esta manera, el concepto ya instalado se convirtió en la idea central de un modelo explicativo de los movimientos sociales: el modelo del proceso político. Sus seguidores (Tilly 1978; MC Adam, 1982; Tarrow, 1983, Jenkins 1994) consideraron que el surgimiento y el éxito de los movimientos sociales dependía, en gran medida, de las oportunidades al alcance de los participantes en las protestas, generadas por cambios en la estructura institucional, y de la disposición ideológica de los grupos en el poder. Para Tarrow (1994) el concepto de OP hace referencia

a señales continuas –aunque no necesariamente permanentes, formales o a nivel nacional- del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente (1994: 49)

A través del concepto de OP, podemos asumir que los movimientos sociales son grupos organizados que persiguen determinados fines cuyo surgimiento depende no solo de los recursos disponibles, sino también de las condiciones del contexto político, que hace posible que las personas insatisfechas luchen contra oponentes poderosos. La participación de los movimientos se realizará, en la medida en que los cambios producidos en las oportunidades reduzcan los costos de la acción colectiva, se descubran aliados potenciales y se compruebe el grado de vulnerabilidad de las elites políticas en el poder y en la oposición. Sin embargo, señala McAdam (1999), la utilización del concepto para referirse a cualquier aspecto relacionado con el contexto en el que surge la acción colectiva, limita su relevancia analítica. Sugiere al respecto, diferenciar las

oportunidades políticas de otras condiciones facilitadoras ya que, si bien todas las oportunidades políticas inciden en el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales, no todas las condiciones facilitadoras del entorno son oportunidades políticas. En primer lugar, sostiene que una cuestión esencial se refiere a no desconocer la importancia de los procesos culturales presentes en toda acción colectiva –ya señalados por Gamson y Meyer (1992)- que pueden crear oportunidades, pero insiste en que no debe confundirse lo que estrictamente son las oportunidades políticas con los procesos colectivos, por medio de los cuales se interpretan esos cambios. En segundo lugar, el autor propone que, para lograr claridad analítica del término, se recurra a las dimensiones relevantes de la EOP, recordando que estas son variables, y que su aceptación va a depender de la pregunta que estamos intentando responder. Las dimensiones establecidas son:

- El grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado. En relación a esta variable, Peter Eisenger (1973) sostiene que la relación existente entre OP y protestas no es negativa ni positiva, sino curvilínea. No son ni el acceso total ni su completa ausencia lo que promueve la protesta, sino que la misma surge cuando existen sistemas políticos con factores de apertura y cierre.
- La estabilidad o inestabilidad de las alineaciones entre elites, alineaciones que ejercen una gran influencia en el ámbito de lo político. Esta segunda variable observa el impacto producido por la inestabilidad electoral, entendida como volatilidad del voto y que

pueden producir nuevas coaliciones que motiven la creación de un movimiento social

- La presencia o ausencia de aliados entre las elites. Contar con aliados puede incrementar episodios de acción colectiva dado que se genera en los grupos contestatarios cierta certeza de que estos podrán no solo legitimarlos como movimiento sino también protegerlos en el momento necesario
- Capacidad del Estado y su propensión a la represión. Se refiere básicamente a la forma en que el estado intenta frenar la acción colectiva. Sin embargo es necesario tener en cuenta que en ocasiones la represión provoca que la acción colectiva se radicalice.

En relación a este tema, Brockett (1991), Kriesi y otros (1992), Rucht, (1995) y Tarrow (1994), diferencian en la EOP entre aquellas variables que se refieren a la estructura formal institucional o legal de un sistema político, y aquellas que se refieren a la estructura más informal de las relaciones de poder características de un sistema en un determinado momento histórico. Mientras que la primera variable, se refiere a la importancia que tiene la estructura institucional de una determinada comunidad política, las otras tres variables que conforman la EOP, muestran la importancia que tiene la estructura informal de poder de un determinado sistema político. En base a esta diferencia, Tarrow (1999) elaboró dos enfoques sobre las estructuras de oportunidad: concreto y estatalista. El primero es útil cuando se quiere analizar las señales que los grupos perciben de

su entorno político inmediato, y el segundo permite entender de qué manera las instituciones y los procesos políticos dan forma a los movimientos sociales. En este segundo enfoque y a partir de la idea de estructura institucional trabajada por Herbert Kitschelt, (1986) es posible considerar la estructura de los Estados como abierta o cerrada. Mientras que en la primera se posibilita la acción colectiva a través de canales institucionalizados, en la segunda se producen acciones de confrontación (Tarrow, 1999: 75). Al respecto, Kriesi (1999), diferencia cuatro tipos de relaciones del Estado con los movimientos sociales y las acciones colectivas: el primero, un Estado fuerte, excluyente y dominante, donde las posibilidades de acciones colectivas se limitan a pocos escenarios existentes, y las probabilidades de realizar acciones por fuera de la institucionalidad son reducidas. El segundo escenario es un Estado fuerte que permite o posibilita la inclusión, en el que es posible la acción colectiva cercana a las instituciones pero, difícil, impedida y reprimida por fuera de la institucionalidad. La tercera posibilidad es un Estado que no permite el acceso formal, pero no es lo suficientemente fuerte para impedir el acceso informal y la acción colectiva por fuera de las instituciones. El último escenario es un Estado débil, que no logra impedir las acciones al margen de la institucionalidad, y permite el acceso formal e informal al sistema (Kriesi, 1999, pp. 232-233).

La tercera fuente analítica en la conceptualización de la EOP se refiere a la posibilidad de utilizar a la misma como variable independiente ó como variable dependiente (McAdam, 1999). Como variable independiente, la EOP se refiere a un conjunto de dimensiones o factores del entramado político, que proporcionan incentivos o condiciones facilitadoras para que se desarrolle una acción colectiva

de protesta, y resulta clave cuando se quiere explicar el punto temporal en el que surge la acción colectiva y los resultados obtenidos por el movimiento.

Lograr esta explicación requiere estudiar en qué medida cambios o modificaciones en una o más de una de estas dimensiones, convierten al sistema político en más vulnerable ante la demanda de los grupos contestatarios. Señala el autor, que existe una relación de carácter general entre la OP y la forma adoptada por el movimiento. Cuando existen modificaciones institucionales o legales que mejoran el acceso al poder de los grupos de protesta, se generarán movimientos institucionalizados, cuya actividad se orientará a profundizar esas modificaciones. A modo de ejemplo, podemos mencionar la legalización durante el gobierno Kirchnerista del matrimonio entre personas del mismo sexo mediante la promulgación de la Ley 26618 el 21/07/2010, reformando varios artículos del Código Civil. Esta medida de carácter legislativo, que se presenta como la culminación de una política de reconocimiento de los derechos civiles, es una consecuencia directa no solo del accionar del movimiento de lesbianas y gays, sino también del ensanchamiento de la EOP provocado por transformaciones tanto domésticas -relacionadas con los derechos humanos como política de Estado- como internacionales.

Cuando el Estado disminuye su capacidad represiva y/o se producen divisiones entre las elites gobernantes previamente estables, se estarían generando movimientos no institucionalizados, como por ejemplo el movimiento asambleario que se conformó en diciembre del año 2001 en Argentina que pudo en parte constituirse como tal, debido a que las elites políticas se encontraban divididas, sin saber cómo resolver primero la crisis económica, y después cómo

llenar el vacío de poder dejado por el presidente De la Rúa (1999-2001) al renunciar. Se suceden cuatro presidentes debido a que no había acuerdo entre las elites del sistema político sobre cómo proceder: llamar a elecciones anticipadas, acordar un presidente interino o realizar alguna reforma institucional más profunda que incluyera pasar de un sistema presidencial al parlamentario. (Federico Rossi, 2006).

La EOP como variable dependiente es utilizada por los especialistas cuando se quiere explicar la influencia de los movimientos sociales a la hora de reestructurar las instituciones y las alianzas políticas de una comunidad en función de intereses colectivos incluyendo en esta última categoría al público en general. Al respecto, Donatella della Porta (1999) señala que cuando se analiza la protesta en Italia y Alemania durante los años '60, '70, y '80, se demuestra que la protesta social logró en ambos países una disminución de la capacidad represora del Estado frente a los grupos contestatarios. Señala además McAdam (1999) que algunos autores han centrado su atención en las consecuencias no esperadas producto de la acción social. El interés está en el mecanismo por el cual los movimientos producen consecuencias políticas no contempladas en sus objetivos declarados (nuevas instituciones, reformas legislativas, comportamientos políticos nuevos, etc.). En este sentido, los movimientos sociales no triunfarían solamente cuando sus agendas son traducidas en políticas públicas, sino también, significativamente, al reafirmar las nociones de *ciudadanía*, *de representación y participación política*. Pero, sostienen los especialistas, es necesario tener presente cuando se analiza la acción colectiva desplegada por los movimientos sociales, que si frente a la existencia de oportunidades políticas favorables los

individuos y los grupos que están vinculados en diferentes redes no perciben esta situación como una oportunidad para movilizarse colectivamente, el descontento solo se manifestará en el ámbito privado, dado que son los elementos perceptuales y cognitivos los que van a permitir dar el salto cualitativo del descontento privado a la acción colectiva. Estos elementos se sintetizan en los marcos de acción colectiva. (Mc Adam et al 1999).

En cuanto a nuestro caso específico, el concepto de OP no solo es importante como la dimensión política en donde se da la apertura del sistema político del municipio de Gualeguaychú, sino también como parte explicativa de los resultados de la actividad del movimiento. Es decir del impacto del movimiento en el ciclo de las políticas públicas, que será analizado en el capítulo IV de esta tesis.

II. 2. 5. ESTRUCTURAS DE MOVILIZACIÓN

El segundo elemento conceptual de la síntesis propuesta por McAdam et al (1999) se refiere a “los canales colectivos tanto formales como informales, a través de los cuales la gente puede movilizarse e implicarse en la acción colectiva” (1999:24). En efecto, las formas de organización formales e informales a disposición de los demandantes para poner en marcha el movimiento, favorece por un lado la tarea de difusión a través de los medios de comunicación, y por el otro la de atraer nuevos activistas al movimiento. McCarthy (1999) clasifica estas estructuras de movilización de acuerdo a su grado de formalidad, y señala que las familias y las redes de amistades se ubican entre las más informales pero que sin ellas sería impensable el inicial reclutamiento de adherentes.

Por su parte, Tarrow (1994) señala que aunque la decisión de participar o no en un movimiento es individual, la acción colectiva siempre es activada y mantenida por los grupos de contacto directo que tienen los individuos como así también sus redes sociales y sus instituciones. El autor reafirma su proposición recurriendo a tres especialistas en Movimientos sociales: Melucci (1989) quien resalta el papel de las redes de los movimientos a la hora de definir la identidad colectiva, Gamson y colaboradores (1982) que se refieren a la importancia que tiene la presencia de un entorno grupal que apoya y alienta la movilización, cuando se quiere alzar la voz contra medidas arbitraria e injustas de las autoridades; y lo que señalaron Robin Dawes y colaboradores (1988) quienes sostienen que cuando existen problemas de índole social

la gente inmediatamente empieza a discutir lo que deberíamos hacer 'nosotros' y dedican mucho tiempo y esfuerzo a persuadir a otros miembros de su grupo de que cooperen incluso en situaciones en las que la conducta de estos sea irrelevante para el beneficio de quien habla. (1998: 94)

De allí su insistencia en afirmar que para que se genere una acción colectiva lo más importante sea el deseo de contribuir al bien del grupo al que se pertenece. Con respecto a las instituciones, Tarrow (1994) señala, que estas funcionan como 'huésped' de fácil acceso en las que se pueden germinar movimientos. Esto, es particularmente cierto cuando pensamos en el papel de la Iglesia Católica en América Latina en la formación de 'comunidades de base', o la formación de Centros de Estudiantes, en el sistema educativo público de nivel medio y universitario en Argentina.

La importancia de las estructuras de movilización señala McCarthy (1999), se refleja en la trayectoria de los movimientos sociales, ya que, las decisiones de carácter colectivo que tomen los activistas con respecto a la forma que adoptará el movimiento para funcionar, influirán en su capacidad para movilizar recursos y movilizar a las personas, dos cuestiones muy significativas a la hora de incrementar el grado de legitimación del movimiento en la sociedad, y que pueden determinar el éxito o el fracaso del movimiento. Dicho autor conceptualiza las estructuras *como* “la forma consensuada de llevar a cabo acciones colectiva, a los repertorios tácticos, a formas organizativas de movimientos sociales concretos y a repertorios modulares de los movimientos sociales” (1999:206). Por su parte, Tilly (1993), señala que el concepto de modularidad se refiere a que una misma forma de acción colectiva puede ser utilizada por distintos actores, para distintas reivindicaciones y en diferentes lugares.

Finalmente, podemos hacer nuestra la afirmación de Tarrow (1994) cuando dice que

la movilización de redes sociales preexistentes reduce los costes sociales transaccionales de la convocatoria de manifestaciones, y mantiene unidos a los participantes incluso una vez que el entusiasmo inicial de la confrontación se ha desvanecido. En términos humanos, esto es lo que hace posible la transformación de la acción colectiva episódica en movimientos sociales (1994:56)

II. 2. 6. PROCESOS ENMARCADORES O LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

En las últimas décadas, los analistas de los movimientos sociales, se han ocupado no solo de los aspectos cognitivos, afectivos y motivacionales que están presentes en la definición que hacen los actores de la realidad social, sino también de los factores culturales y las posibilidades o limitaciones para la acción a la hora de analizar la acción colectiva. La idea central que se desprende de sus análisis consiste en enfatizar la naturaleza social de los procesos de significación, interpretación y construcción del significado, debido a que estos procesos tienen lugar en la interacción entre individuos. Su interés, por lo tanto, consiste en estudiar cómo se construyen las creencias colectivas y los marcos interpretativos que orientan y legitiman la acción colectiva que desarrollan los movimientos sociales. El concepto de marco fue usado primeramente por Goffman (1974) y se refiere a aquellas premisas básicas y organizativas que se dan por entendido cuando se comienza una interacción cara a cara. Dicho autor sostiene que para identificar y dotar de sentido a un acontecimiento se necesita recurrir a uno o varios esquemas de interpretación. De allí que el término “marco” sea utilizado para denominar “los esquemas de interpretación que capacitan a los individuos y grupos para localizar, percibir, identificar y nombrar los hechos de su propio mundo y del mundo en general” (1974:21)

La literatura especializada en movimientos sociales, indica también que la palabra marco es usada en psicología social y sociología para definir conjuntos de esquemas interpretativos que simplifican el mundo al seleccionar, enfatizar y priorizar objetos específicos, situaciones, eventos, experiencias y secuencias de acción en la experiencia presente o pasada. (Snow y Benford, 1992:137). En el análisis del discurso se usa para referirse a los mensajes que definen las

intenciones de la comunicación en el mismo sentido en que el marco de un cuadro delimita el cuadro que está dentro de él y permite distinguir el cuadro de la pared que lo rodea (Rivas, 1999:182). El marco sostiene Mc Adam y otros es la herramienta cultural que cada uno de nosotros posee, gracias al cual nos movemos en nuestras distintas experiencias cotidianas como si no fueran del todo nuevas (Mc Adam, McCarthy, Zald: 1999).

Gamson (1992), al trasladar este concepto a la acción colectiva, revaloriza la importancia de elementos culturales presentes en toda movilización por entender que los esquemas interpretativos de la realidad que definen una situación concreta, no de un individuo sino de un grupo de individuos, son los que legitiman las actividades que hacen posible el surgimiento y posterior desarrollo de un movimiento social. Para este autor, los marcos son formas de entender el entorno que mueven a la acción como resultado de una negociación de significados al interior de los movimientos. En ese sentido, el poder movilizador del marco no se refiere a la suma de los valores, creencias y las normas individuales de los participantes en el movimiento social, sino que comprenden valores y símbolos existentes en la sociedad que son producto tanto de los esquemas y sentimientos preexistentes en una población dada como del trabajo de resignificación que efectúan movilizadores y organizadores. Actúan como dispositivos que acentúan la gravedad y la injusticia de una situación social, o bien redefinen como injusto lo que en el pasado era considerado como desafortunado pero tolerable.

Los aportes de Gamson a la teoría de los marcos de acción colectiva se basan en su concepción constructivista de la realidad social, y de considerar a los

actores sociales como personas con capacidad para reflexionar sobre su propia experiencia e intervenir en ella para transformarla. Reconocer esta capacidad en los actores sociales le permitió a dicho autor identificar tres componentes que se hacen visibles en los discursos de los activistas de los movimientos sociales: i) la percepción de una situación de injusticia que provoca indignación, ii) el de agencia que permite a los actores evaluar las posibilidades de cambiar la situación y iii) la identidad del propio movimiento que permite diferenciar el nosotros de un ellos.

De allí que la tarea más importante de los MS sea lo que Snow y colaboradores (1992) denominan “enmarcamiento” o creación de marcos de acción colectiva. Es decir que los agravios sean percibidos como tales por los participantes del movimiento, que puedan ser vinculados a otros marcos globales para poder construir marcos de significado más amplios, que puedan anclarse en la “predisposición cultural” de una población, que se pueda responsabilizar a los otros por la injusticia, que se puedan proponer soluciones alternativas y finalmente que se pueda transmitir un mensaje uniforme a quienes detentan el poder. Introducen además el concepto de alineamiento de marco para describir como se vinculan los valores y las creencias de los individuos con las orientaciones interpretativas de los movimientos sociales. En este sentido, los movimientos están comprometidos en la política de significación, en competencia con otros actores sociales lo que le permite al movimiento adoptar diferentes formas de acción que le imprimen un gran dinamismo al grupo, que es en definitiva lo que permite estimular y sostener en el tiempo la movilización del grupo. Estos valores y símbolos materializan significados y sentimientos que también promueven la unidad, la identidad y la autoestima del movimiento y dotan de legitimación a la

acción de protesta al interior y hacia afuera del grupo, generando simpatía y solidaridad de los otros con el movimiento.

Lo que subyace de los aportes de Snow y colaboradores, es que el éxito de la movilización no depende solamente de la existencia de un agravio, de la disponibilidad de disponer recursos o de cambios estructurales que facilitan una movilización, sino también de qué manera se enmarcan estas variables. Al respecto señalan cuatro conjunto de factores que afectan el enmarcamiento.

1. El primero se refiere a la capacidad de los marcos en cumplir con las funciones de i) diagnóstico, lo que significa identificar una cuestión como una problemática social; ii) pronóstico que implica una propuesta de solución y; iii) motivacional.
2. El segundo de los factores señala como fundamental la correspondencia entre los valores de un movimiento y los valores de los individuos que participan en dicho movimiento o alineamiento del marco.
3. El tercero de los factores se refiere al grado de relevancia de los marcos que va a depender de su credibilidad empírica, de su consonancia con la experiencia personal de las personas a las que se dirige y de su fidelidad narrativa.
4. El último de los factores hace referencia a los ciclos de protesta en que los movimientos están insertos.

Rivas, (1999) señala que una cuestión importante a tener en cuenta a la hora de analizar los marcos de acción colectiva, es el concepto de estrategias de

enmarcamiento desarrolladas por Jürgen Gerhards (1995). Este autor observa que, si bien la literatura especializada en movimientos sociales le otorgó una gran importancia a los procesos de enmarcamiento, los análisis empíricos de los marcos y los procesos de enmarcamiento son casi inexistentes, razón por la cual elabora una metodología de análisis de los marcos de acción colectiva proponiendo diferenciar en la estructura de los marcos las áreas temáticas y las estrategias del enmarcamiento, o las técnicas utilizadas por los movimientos para interpretar estas áreas temáticas. De esta manera, el estudioso alemán construye un tipo ideal de estructura de marco que incluya de manera integrada todas las áreas y estrategias de enmarcamiento para contrastarlo con el marco empírico y formular hipótesis acerca de la capacidad movilizadora del marco.

Con la finalidad de construir un tipo ideal de marco, en el próximo apartado desarrollaremos las estrategias implementadas por los movimientos, correspondiente a cada una de las áreas temáticas de la estructura del marco.

II. 2. 6. 1. TIPO IDEAL DE MARCO: DIMENSIONES Y ESTRATEGIAS DEL ENMARCAMIENTO

Gerhards diferencia cinco áreas temáticas o fases del enmarcamiento:

1. Encontrar una cuestión de debate público e interpretarla como un problema social.
2. Localizar las causas y los agentes causales del problema.
3. Interpretar los objetivos y la probabilidad de éxito de los esfuerzos

4. Encontrar y caracterizar al destinatario de la protesta.
5. Justificarse como actores legítimos de la protesta.

Por su parte Rivas, (1999) distingue para la primera área temática las siguientes estrategias: a) La significación conceptual del problema para facilitar su comunicación; b) Para que resulte verosímil y creíble es necesario que se recurra a un referente empírico, c) los iniciadores resaltan la discrepancia del ser-deber ser del problema y lo ubican en un esquema interpretativo más amplio.

En la segunda área temática se observa a) que la responsabilidad es atribuida a los actores externos al movimiento; b) que se personaliza a instituciones y personas concretas que solo persiguen intereses particulares como promotores de los problemas y; c) que finalmente son repudiadas las opiniones contrarias al movimiento produciéndose lo que se llama un “proceso de moralización” por el cual los oponentes pierden legitimidad frente a los integrantes del movimiento.

Para la tercer área temática, es importante que las metas u objetivos sean a) simples en su enunciación; b) que expresen valores universales; c) que incluyan beneficios prácticos para la vida de los actores; d)) que se incremente la percepción de éxito con respecto a las metas mediante una referencia histórica de movilizaciones exitosas

En la cuarta dimensión o área temáticas los involucrados en el movimiento deben: a) incrementar la percepción de que el sistema político y fundamentalmente el gobierno es incapaz de solucionar el problema que originó movilización social; b) identificar a los destinatarios concretos del sistema político

y/o funcionarios del gobierno en cualquiera de sus instancias; c) considerarlos sospechosos de corrupción y; d) iniciar un proceso de moralización en los que se los considera como agentes no legítimos de la comunicación.

Durante la quinta fase del enmarcamiento el movimiento debe ser capaz de: a) demostrar que representa intereses colectivos y universales: b) que son poseedores de un valor social central, y: c) que son capaces de involucrar a personas e instituciones dignas de confianza.

II. 2. 7. MOVIMIENTOS SOCIALES: UNA DEFINICIÓN OPERATIVA

Al momento de conceptualizar a los movimientos sociales podríamos decir que, en líneas generales, estos son actores colectivos reconocidos como tales que comparten y compiten un espacio en la arena política con actores más institucionalizados como los partidos políticos, los sindicatos, o diferentes grupos de interés, con los que mantienen diferencias en cuanto a la posibilidad de incidencia política, al discurso, a las estrategias de acción y de organización. Pero dado el dinamismo y la heterogeneidad de su organización y la diversidad de situaciones que hacen posible su emergencia se hace difícil definir a este tipo de actor. De todos modos, coincidimos con Ibarra (2002) en que es posible arriesgar una definición operativa a través de la cual podemos describir a un movimiento social como un actor político colectivo que ostenta mayor o menor grado de poder de movilización, que persigue objetivos de cambio mediante acciones por lo general no convencionales, para lo cual actúa con cierta continuidad en el tiempo, con un alto nivel de integración simbólica, bajo nivel de especificación de roles y que despliega formas de acción y organización variables.

II. 3. POLÍTICAS PÚBLICAS: HACIA UNA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No existe una definición única de política pública. El concepto tiene diversas interpretaciones y alcances. Las diferentes teorías sobre el estado y los diversos abordajes analíticos determinan las distintas interpretaciones posibles del término. Aguilar Villanueva (1992), sostiene que la definición de política se puede obtener a partir de dos enfoques: descriptivo y teórico. El enfoque descriptivo se ocupa de analizar si la política es un encadenamiento de decisiones realizada por una autoridad legítima que actúa en un contexto legal o implica además la incorporación de actores extra gubernamentales que modifican la propuesta inicial del gobierno. Esta noción descriptiva que considera a la política como una acción con sentido, nos lleva a considerar diferentes formas de concebirlas:

un campo de actividad gubernamental, un propósito general a realizar, una situación social deseada.....el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, la exportación, lucha contra la pobreza extrema (Aguilar Villanueva, 1992: 22-23).

La noción descriptiva de policy, se refiere a que la misma es producto de la actividad gubernamental y que los puntos comunes que encontramos en estas nociones, es el elemento institucional en virtud del cual las decisiones son tomadas por una autoridad formal legalmente constituida, dentro de un sistema político y que estas decisiones se toman considerando la relación fines/medios.

La política es entonces un proceso, un curso de acción que involucra todo un complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es solo una decisión, (por ejemplo la decisión de no actuar). Es ante todo acción, un conjunto de acciones (1992: 25).

Señala además el autor que el aporte de Majone (1978) en lo que respecta a considerar a la política como una actividad de comunicación pública, incorpora una intencionalidad comunicativa a través de la cual se construyen los argumentos para lograr el consenso introduciendo una racionalidad nueva, dialógica con lo cual, el desarrollo de una política no corresponde al resultado de un cálculo tecnocrático sino que es producto de la discusión entre los actores que participan en su formulación, aceptación y puesta en práctica.

Por otro lado, desde el punto de vista teórico, las teorías politológicas parten de reconocer que el poder, el consenso y el conflicto son determinantes en la definición de una política pública convirtiéndose el artículo de Lowi (1964) Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política en una referencia constante en el debate sobre la articulación entre la elaboración de las políticas y las arenas de poder en donde se libran los enfrentamientos políticos subyacentes. En este artículo, el autor sostiene que dada la inexistencia de una teoría del poder en la ciencia política norteamericana fue necesario desarrollar un marco de referencia, un esquema interpretativo general que permita “vincular los diferentes casos y descubrimientos con mayor coherencia para sugerir generalizaciones suficientemente cercanas a los datos para ser relevantes y suficientemente abstractos para ser objeto de un tratamiento teórico más amplio”. (1964: 98-99). Su punto de partida es que en las sociedades las relaciones sociales se

conforman por expectativas recíprocas; que las expectativas en política están determinadas por los “productos gubernamentales o políticas”, por lo tanto, la relación política va a estar determinada por el tipo de política que está en juego. A su vez sostiene que si el poder se define como “la posibilidad de participar en la elaboración de una política determinada.... la relación política es una relación de poder y con el tiempo una estructura de poder” (1964:99). De allí que el diseño y el proceso de las políticas se lleva a cabo no en un sereno espacio jurídico administrativo sino en una “arena política” donde confluyen fuerzas políticas en pos de imponer su propia visión acerca de los productos gubernamentales o políticas. Las áreas de actividad gubernamental –sostiene el autor- constituyen arenas reales de poder que desarrollan “su propia estructura política, su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo” (1964:101). En consecuencia, resulta perentorio, identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su dinámica, su conformación y su desempeño.

Entonces, desde este marco de referencia, las políticas son definidas en términos de su impacto en la sociedad y clasificadas como regulatorias, distributivas y redistributivas, dependiendo del costo-beneficio que generan a la población a las que están dirigidas. El elemento común de estas políticas es el grado de conflicto que provoca su aplicación. Una política distributiva es una arena relativamente pacífica dado que otorga a la sociedad recursos públicos no rivales que son divisibles. La política regulatoria es más conflictiva debido a la existencia de conflicto de intereses contrapuestos entre los distintos grupos que deben ser llevados al terreno de la negociación con lo cual no pueden favorecerse de la misma manera todos los grupos involucrados, en este caso sostiene Aguilar

Villanueva (1992) el liderazgo se demuestra por la capacidad de sumar fuerzas que comparten y defienden los mismos intereses. El grado de conflicto en una política redistributiva es mayor debido a que aborda cuestiones que afectan a amplias categorías sociales: los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen, la burguesía y el proletariado. Las políticas sociales por ejemplo sobre todo las referidas a la jubilación y al seguro de desempleo sin que hayan realizado ningún tipo de aportes, se enmarcan en las políticas redistributivas independientemente del grado de redistribución alcanzado. El factor determinante de una política redistributiva son “las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser” para los sectores involucrados” (Lowi, 1964: 103).

Lo expuesto nos lleva a sostener que cuando hablamos de una política pública nos referimos a un proceso dinámico e integral que se lleva a cabo en el ámbito estatal como respuesta a un problema social que va a estar en función de las representaciones, percepciones, intereses y recursos de los actores intervinientes, enfatizando por lo tanto el carácter relacional de las mismas dado que resulta de una compleja y conflictiva relación entre la diversidad y heterogeneidad de actores tanto del Estado como de la sociedad. Incorporamos además lo planteado por Subirats (2008) de que no solamente se refiere a las decisiones correspondientes a cada una de las etapas de la acción pública sino también a reglas generales y abstractas tales como leyes y decretos.

Hasta aquí hemos visto a grandes rasgos que la utilización de estos esquemas interpretativos ha permitido saber cómo y por qué se formula, se diseña y se lleva a cabo una política. En el próximo apartado especificaremos en qué

consiste el análisis de las políticas públicas y cuáles son las diversas conceptualizaciones alrededor de este tema, lo que nos permitirá avanzar en el análisis propuesto en esta tesis.

II. 3. 1. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Subirats *et al*, (2008: 27) distinguen tres grandes corrientes en el análisis de las políticas públicas: 1) aquella que asocia el análisis de las políticas públicas con las diversas teorías del Estado, 2) aquella que sostiene que el análisis de las políticas públicas permite conocer el funcionamiento del Estado y 3) aquella corriente que propone la evaluación de los efectos de la política pública.

- 1) La primera corriente de origen europea en la que se distinguen tres modelos teóricos, asocia el análisis de las políticas públicas con las diversas teorías del Estado. Un primer modelo de esta corriente concibe al Estado como una ventanilla en la que se atienden todas las demandas sociales debido a que existiría una racionalización de la conducta y en la toma de decisiones de los burócratas. Un segundo modelo de interpretación considera al Estado como un instrumento de dominación de clase (enfoque neomarxista¹⁷) o al servicio de elites (enfoque neomanagerial), con lo cual las políticas públicas deberían garantizar la reproducción de las relaciones sociales capitalistas. Un tercer modelo hace énfasis en la distribución de poder de los actores y

¹⁷ El enfoque neomarxista diferencia entre Estado de los capitalistas y Estado capitalista. Desde el neomarxismo se sostiene que la idea de autonomía del estado es parte de un discurso elaborado por los mismos burócratas para encubrir de legitimidad su propia actuación, son símbolos legitimadores que le permiten enmascarar decisiones que en ningún momento son desinteresadas pues, cualquier decisión del poder público y del Estado, termina beneficiando a algunos y perjudicando a otros, hayan o no presionado para obtener algún beneficio

en las interacciones de los mismos. Sobresale en este modelo el enfoque neoinstitucionalista que vincula actores, actitudes, motivaciones, racionalidad con estructuras políticas, sociales y económicas, y el neocorporativista, que plantea que grandes organizaciones centralizadas defendiendo sus intereses particulares entran en acuerdos con el Estado, surgiendo de este escenario, las políticas públicas.

- 2) La segunda corriente de pensamiento considera que el análisis de las políticas públicas permite conocer el funcionamiento del Estado. Este considerado no como un actor único sino como un sistema político administrativo, complejo y heterogéneo, que

basa su corpus teórico en diversas perspectivas científicas: las ciencias de la complejidad (especialmente del análisis del sistema), la sociología de la decisión (pública) y, de manera más general, la sociología de la acción colectiva, las ciencias económicas y las ciencias de la información (2008: 22).

Los autores que aportaron al surgimiento de esta segunda perspectiva (Laswell 1951, Simon, 1957, Lindblom, 1959 y Easton, 1965) rescatan que los procesos de decisión pública son complejos, razón por la cual se hace necesario descomponerlo en sus variables constitutivas tales como la racionalidad de los actores, los procesos de toma de decisiones, etc. A esta segunda corriente pertenece también un marco conceptual que pone el acento en las ideas y los sistemas de representaciones en la definición del problema a resolver. El llamado enfoque cognitivo

se esfuerza por entender las políticas públicas como la expresión de marcos cognitivos y normativos que constituyen sistemas de interpretación de la realidad en el seno de las cuales los distintos actores públicos y privados pueden situar sus acciones (Murell y Surel 1998: 47).

- 3) Finalmente la tercera corriente se desarrolló fundamentalmente en Francia Suiza y España. Centra su actuación en la evaluación de la acción pública y en el efecto directo e indirecto que produce en la sociedad los “productos gubernamentales o política”. Los diversos manuales presentados al respecto ofrecen un análisis que se basa en el tratamiento cuantitativo de los datos, la comparación *cuasi* experimental, el análisis costo-beneficio, etc. Los especialistas que adscriben a esta perspectiva se han ocupado en primer lugar en desarrollar una metodología, “una caja de herramientas” que posibilite, en segundo lugar, la realización de una valoración y de una reflexión sistemática acerca del diseño, ejecución y objetivos alcanzados de un proyecto de política en ejecución o finalizado.

Desde la perspectiva de Subirats *et al* (2008) el análisis de las políticas públicas consiste en describir, comprender y explicar cómo es el funcionamiento del sistema administrativo en su conjunto y de qué manera se interactúa con los actores no gubernamentales y debe situarse en un punto intermedio entre la noción del Estado ventanilla y el Estado cautivo por un grupo organizado. Entienden que las

políticas públicas constituyen una respuesta a un problema social cambiante que se ha articulado a través de mediadores

(por ejemplo medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones”(Subirats, et al, 2008: 36).

Desde las ciencias de la acción, centran su análisis en elementos que provienen de la sociología francesa de las organizaciones, la Escuela de Frankfurt, y también de algunas corrientes neo marxistas. Su marco teórico está basado en el institucionalismo centrado en los actores, en el que, por medio de la observación empírica, es posible asimilar estrategias intereses y recursos que los actores son capaces de movilizar a partir de su "posición institucional". Anclados en una perspectiva centrada en el análisis de la conducta individual y colectiva de los actores involucrados, utilizan una conceptualización amplia de actor unificado que les permite tener en cuenta a “todos los individuos o grupos sociales a quienes concierne un problema colectivo específico” (2008:52). Está referida no solo a un individuo sino también a un grupo de individuos con la condición de que al interior del mismo exista homogeneidad interna con respecto a los valores, intereses y objetivos que se persigan, por lo tanto, los actores son aquellos individuos con alguna profesión u oficio, un conjunto de individuos de una oficina determinada, una persona jurídica (sindicato o empresa privada) o un grupo social determinado (drogadependientes, personas en situación de calle, agricultores). Por otro lado, señalan la importancia de identificar a los actores de acuerdo al espacio en el cual van a intervenir y que constituyen “el triángulo de base de una política pública”, a saber: las autoridades político-administrativas, los grupos objetivos y los beneficiarios finales. Repetto (1998) por su parte, desde el institucionalismo, diferencia entre actores sociales y actores estatales, y señala

que las características que posibilita que determinados colectivos se constituyan en actores de política pública son: i) capacidad de negociación que les permite influir en el diseño y gestión de las políticas; ii) capacidad de descifrar el contexto que les permite obtener la mayor cantidad de información; iii) capacidad de representación que se refiere a la posibilidad de que surjan liderazgos entre los actores sociales y el “respaldo legal que ampare el accionar administrativo de los actores estatales; iv) capacidad de movilización social y; v) capacidad de acción colectiva.

II. 3. 2. MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En primer lugar enfatizaremos que al referirnos a la EOP, retomamos el concepto original de Eisinger (1973) quien definió esta estructura como “el grado de probabilidades que los grupos tienen de acceder al poder e influir sobre el sistema político” (: 25). A partir de este concepto existe un amplio acuerdo entre la mayoría de los autores (Tarrow, 1994; McAdam, 1999; Ibarra, 2002) en que el estudio de los movimientos sociales debe realizarse sobre todo a partir del análisis de las pautas de inserción de éstos en el proceso político. De esta manera el concepto de EOP comienza a ser entendido como

el conjunto de dimensiones o factores del entramado político que proporcionan incentivos o condiciones facilitadoras para que se desarrolle una acción colectiva de contestación, orientada a impactar sobre los procesos y los resultados de las políticas públicas (Ibarra et al, 2002: 14).

Sin embargo, las EOP, aún teniendo en cuenta su componente perceptual, han sido concebidas en un contexto de gobierno tradicional. Pero lejos de

abandonar el concepto, resulta pertinente desplazarlo hacia un contexto de gobernanza, en el que las posibles configuraciones de las políticas públicas son las que realmente determinan la estructura de oportunidad para la acción colectiva desarrollada por los movimientos sociales.

Los autores sostienen además, que si un movimiento social ha sido capaz de crear un marco de acción colectivo eficaz que permita desafiar las interpretaciones sobre diversos aspectos de la realidad estará en condiciones de incidir en todos los ámbitos de la actividad política:

- En el ámbito simbólico porque es un sistema de narraciones que supone la sedimentación de los sistemas de normas y valores presentes en toda cultura.
- En el ámbito interactivo porque tiene la capacidad de modificar el sistema de alianzas políticas y generar cambios en la estructura de representación política
- En el ámbito institucional porque a través de acciones no convencionales transforma o pone en tensión los espacios que regulan y canalizan la conducta de los actores y
- En el ámbito sustantivo porque suscita el cambio de ciertas políticas gubernamentales obteniendo nuevos derechos sociales (Ibarra et al, 2002)

II. 3. 3. PARTICIPACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS EN UN NUEVO CONTEXTO: LA GOBERNANZA COMO EOP

Es importante señalar que la concepción de políticas públicas vistas más arriba¹⁸, obedece al proceso de modernización de la administración pública que se llevó a cabo en las postrimerías del siglo XX cuando debido a múltiples y complejos procesos se agota el paradigma del Estado como eje organizador de la vida común y de la política. Es así, como a partir de los 80' surge como propuesta superadora a los postulados burocráticos tradicionales en Estados Unidos, y Europa primero, y más tarde en América Latina, el modelo de la Nueva Gestión Pública que plantea transpolar del sector privado al sector público técnicas de gerenciamiento presentadas como políticamente neutrales y aplicables en cualquier contexto. El otro enfoque de administración pública que surgió oponiéndose al modelo weberiano es el de gobernanza que básicamente se refiere a la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica o debería implicar y que incluye a la Administración Pública como su componente científico, tecnológico, organizativo y gerencial imprescindible, además del componente político-institucional. El concepto se focaliza “mas en el gobernar que en el gobierno (ya que) no todo actuar del gobierno por ser del gobierno es directivo o tiene efectos directivos” (Aguilar, 2007). Ampliando el concepto, Guy Peters (2007) sostiene que

el proceso de gobernanza proporciona dirección a la economía y a la sociedad..... (es) una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y luego examinar los medios para alcanzar las metas colectivas.

¹⁸ Ver pág. 63

Lo que significa transitar hacia un modelo de administración que ponga en marcha un tipo de gestión que reconozca la existencia de redes o estructuras de interdependencia que involucran a múltiples actores públicos y privados –cada uno con metas y estrategias particulares- en relaciones de cooperación e intercambio que garantice la cooperación vertical y horizontal inter-jurisdiccional e inter-organizacional. En esta concepción señala Abal Medina (2010) las políticas públicas ya nos son patrimonio exclusivo del Estado, sino que se configuran a partir de una compleja interacción entre éste y la sociedad y entre las distintas agencias y jurisdicciones del Estado. Esta situación llevó a que la teoría de las políticas públicas superara la visión de un sector público que gobierna sin interaccionar con otras esferas sociales y desde parámetros exclusivos de legitimidad electoral y racionalidad democrática. Con lo cual, la capacidad de gobernar entonces no fluye en una dirección jerárquica desde el sector público hacia los ciudadanos en una línea divisoria bien establecida ya que estos demandan la configuración de lógicas relacionales diferentes que permita y contribuya la articulación de vías deliberativas en la resolución de conflictos, lo que supone una línea divisoria más flexible entre lo público y lo privado. De esta manera aparecen en escena múltiples actores interdependientes relacionados conflictiva o consensuadamente que con recursos de muy variada naturaleza conforman espacios de regulación social con una lógica de funcionamiento diferente a la de los partidos políticos tradicionales: grupos de presión, movimientos sociales, grupos comunitarios y variedad de ONGs ejercen presiones para que temas como por ejemplo las relaciones de género, la inmigración, la defensa de los derechos humanos, de las comunidades originarias o el cuidado

del medioambiente entre otros comienzan a ocupar un espacio central en las agendas públicas y de gobierno.

II. 4. IMPACTO

Diversos autores (McAdam, 1999; Ibarra, P. 2000; Cadena y Puga 2005; Calle, A. 2007) han señalado el escaso desarrollo que tiene el estudio del impacto generado por la acción colectiva en la literatura de los movimientos sociales. En general se han estudiado más el origen y la trayectoria que sus efectos. Impacto, resultado o consecuencias son en realidad expresiones que remiten al fin último de los movimientos sociales: “conseguir que diversos poderes políticos y elites tomen decisiones a su favor, que hagan caso a sus reclamos” (Ibarra, 2000: 279). De allí que cuando la pregunta se refiere al impacto de los movimientos sociales, uno de los puntos de vista analítico consiste en situarse en el sistema político y tratar de responder en qué medida ese sistema, o alguna de sus partes, ha sido modificada o no por la acción del movimiento.

En ese sentido, Calle Angel (2007) señala que si bien el estudio del impacto ha sido uno de los aspectos más descuidados en las investigaciones sobre movimientos sociales, cuando estas fueron encaradas se han orientado en destacar el impacto macrosocial, en la alteración de las políticas públicas, y en los imaginarios sociales (Burstein et al, 1995; Calle, 2000; Ibarra, Gomá y Martí, 2002; Casquete, 1998), quedando en un segundo plano el impacto a nivel cultural, a pesar de que este tipo de impacto tiene efectos sobre la reproducción del movimiento social dado que inculcan valores y formas de vida en los propios activistas y promueven la construcción, no solo de identidades colectivas, sino

también de imaginarios sociales en la ciudadanía. Para superar este relegamiento construye un modelo dinámico que contemple la retroalimentación de factores que permitan comprender porque algunas variables son positivas cuando se las trata aisladamente, pero en forma conjunta pueden definir una situación negativa para el impacto del movimiento social. Una apertura del espacio político y del acceso a recursos, por ejemplo, puede en ocasiones ser contraproducente para el movimiento, en tanto y en cuanto estimule en primer lugar una cultura interna de conformismo. Y en segundo lugar que el conflicto pase a un segundo plano para la opinión pública, lo que a la larga puede traducirse en una cooptación¹⁹ por parte de las élites del movimiento. De esta manera el análisis del impacto que propone el autor, debe incluir no solo el impacto externo (medio político, medios de masa, medio social) sino también el impacto interno (medio de reproducción de las propias redes sociales)

Cadena y Puga (2005) sostienen que si bien resulta sumamente complejo poder dar cuenta del para qué de las acciones de los movimientos sociales o poder identificar aquellos aspectos de las interacciones entre diferentes actores sociales que participan del proceso político que puedan llegar a modificar una política pública, una decisión gubernamental o la cultura política de los ciudadanos, es posible identificar una tipología del impacto de los movimientos sociales precisando en cada caso de qué consecuencias estamos hablando, ya que resulta imposible analizar todas las consecuencias (políticas, culturales y sociales) que el movimiento pudo haber provocado.

¹⁹Para profundizar sobre el concepto de cooptación puede leerse Gradín, 2013

Los autores sostienen que las acciones de carácter *intencional* de los movimientos tienen consecuencias deseadas y no deseadas, previstas o imprevistas. Que en una dimensión *temporal* se pueden distinguir entre los efectos inmediatos, mediatos y de largo plazo y en una dimensión *perceptual* podemos distinguir entre consecuencias visibles como la promulgación de una ley, o la implementación de alguna política pública, y las que tienen consecuencias no visibles en lo inmediato pero que modifican percepciones y formas de ver al mundo, que llevan a modificar la conducta cotidiana de los actores sociales en lo referente a las cuestiones de género o al cuidado de la naturaleza.

Por otro lado, Giugni (1998) propone distinguir tres tipos de consecuencias de los movimientos sociales en el sistema político: incorporación, transformación y democratización. La primera de ellas se refiere a la instancia en que las demandas son canalizadas por el sistema político sin alterar las reglas básicas del sistema. Durante el proceso de incorporación puede darse la institucionalización cuando los movimientos participan de manera estable en la política institucional, o la apropiación cuando las demandas del movimiento son integradas a las políticas públicas o a la legislación sin que los integrantes del movimiento tengan acceso regular a la toma de decisiones. El proceso de transformación se refiere a la producción de cambios de mayor profundidad en las estructuras sociales y políticas de la sociedad, como por ejemplo cambios institucionales que implican transferencias de poder en los procesos de transición de regímenes autoritarios a democráticos, y a cambios más radicales como las revoluciones. La democratización se refiere al proceso en que los movimientos sociales pueden influir en cuatro cuestiones que hacen a la democracia: i) ampliación de la

ciudadanía, ii) ciudadanía igualitaria, iii) consulta vinculante de las autoridades con los ciudadanos i iv) protección de los ciudadanos de la acción arbitraria del Estado.

A su vez, Stein *et al.* (2006) sostienen que el impacto de los movimientos sociales puede ser proactivo cuando este participa en el proceso decisional de las políticas, y reactivo cuando veta las propuestas del gobierno o manifiestan insatisfacción con los funcionarios públicos. En el primer caso, el movimiento a través de reivindicaciones concretas logra que éstas sean incorporadas en la formulación de la agenda. Un claro ejemplo de este tipo de influencia lo representa en nuestro país el movimiento iniciado por Juan Carlos Blumberg en abril del 2004 que reclamaba mayor seguridad y el fortalecimiento de las leyes contra el crimen logrando que el gobierno incorporara la lucha contra el delito en la agenda política y la aprobación en tiempo record de varias reformas del Código Penal. Un claro ejemplo de influencia reactiva lo constituyen los sucesos que se produjeron en diciembre del 2001 en Argentina que provocó la renuncia del presidente Fernando de la Rúa. En esa ocasión y como consecuencia de una grave crisis económica y una gran decepción con los políticos –reflejada en la frase “que se vayan todos”- emergieron una amplia gama de movimientos sociales que sin tener objetivos comunes intentaron compensar la incapacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

Señalan además los autores que una vez que el movimiento tenga éxito para imponer su visión en las dos primeras fases de una política pública específica (surgimiento del problema y formación de la agenda), tenga dificultades para influir en la formulación de la política (fase 3) con lo cual, dependiendo del grado de

cohesión del movimiento, este va a implementar estrategias reactivas como mecanismo de presión. Puede darse también el caso de un movimiento que con características reactivas consiga ser incorporado a los canales institucionales de la política formal con lo cual pasará a tener una influencia proactiva. Pero si los movimientos sociales participan del proceso decisional de las políticas públicas, su influencia será proactiva en tanto logre: i) acceso a los canales institucionales de decisión; ii) establecimiento total o parcial de un tema en la agenda de gobierno, iii), conformidad total o parcial del contenido de las políticas propuestas y; iv) implementación de las políticas. Mientras que si se rechaza cualquier decisión de la autoridad política, su influencia será reactiva y puede manifestarse en: i) manifestaciones de descontento y; ii) acciones de veto.

Finalmente podemos destacar una propuesta analítica concreta para visualizar las consecuencias de los movimientos sociales en la hechura de las políticas públicas: Burstein *et al* (1995) sostienen que la respuesta del sistema político institucional a las demandas de los movimientos sociales son: i) las autoridades gubernamentales son receptivas a las preocupaciones de los movimientos sociales, ii) las autoridades incorporan las demandas en la agenda de gobierno, iii) el poder legislativo aprueba una ley congruente con las demandas de un movimiento social iv) implementación de la nueva política.

II. 4.1. CICLO Y DIMENSIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversos especialistas en políticas públicas (Tamayo Sáez, 1997; Aguilar Villanueva, 2007; Subirats, 2008) sostienen que el desarrollo de las políticas públicas puede entenderse como un proceso que se inicia cuando surge un

problema y finaliza con la evaluación de los resultados para reiniciarse y corregir los errores constatados. Este “ciclo o proceso” está conformado por las siguientes fases: Surgimiento del problema, Formación de la agenda, formulación de la política, implementación y evaluación. Entienden, además, que para analizar el proceso de las políticas públicas resulta de gran utilidad pensarlas como un "ciclo" y no como un esquema rígido e inamovible dado que “la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar sentido” (Muller, 1990:44).

Gomá y Subirats (1998) por su parte proponen cuatro dimensiones de análisis de una política pública: 1) dimensión simbólica, que refiere a las ideas principios y valores que están por detrás de la definición del problema y su entrada en la agenda; 2) una dimensión de estilo, que refiere a la fase de negociación de los actores involucrados; 3) una dimensión sustantiva, relacionada con el proceso de toma de decisiones y; 4) una dimensión operativa en relación a la implementación de una política. En tanto que Ibarra et al (2002) proponen que para observar el impacto de los movimientos, se incorpore el efecto que estos generan en cada una de las tres dimensiones de las políticas públicas y que se adoptó para esta investigación: simbólica, sustantiva y operativa. Como resultado, la premisa de la que parten para el análisis es que “la capacidad de gobernar ya no fluye de manera unidireccional, jerárquica y monopolista desde los decisores públicos hacia los ciudadanos y el tejido social” (2002:58), sino a través de una lógica relacional más compleja: la gobernanza.

II. 4. 1. 1. DIMENSIÓN SIMBÓLICA

En la dimensión simbólica analizamos el proceso de construcción y definición de los problemas que obedecen a una insatisfacción social cuya solución demanda la intervención del sector público. A su vez el análisis de la confrontación con el sistema político por la definición del problema, los discursos de los actores sociales involucrados y sus marcos cognitivos nos permitirán entender cuál fue el impacto del movimiento asambleario en la inclusión del problema en la agenda pública y de gobierno.

La definición de problemas es la primer fase del ciclo de políticas públicas, de allí la importancia de identificar a los actores con algún tipo de intereses sobre el problema, y reconstruir sus definiciones del mismo. Definir el problema implica, identificar claramente cuál es; cuáles son sus dimensiones; cuáles son las causas; a quien afecta y en qué medida; cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él, siempre teniendo en cuenta que la definición del problema que hagan los gestores de políticas públicas es su visión del problema. Señala Tamayo Saez (1997) al respecto que los problemas no existen por sí mismos, éstos son creados por un observador, con lo cual, un mismo problema será entendido de manera diferente por los distintos actores. Es por eso que la definición del problema será ante todo una definición política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. La formulación de la agenda por otro lado constituye una cuestión fundamental en el proceso de la política debido a que, en esta etapa, se define la naturaleza de los problemas y la posibilidad de que estos entren en la agenda de

los asuntos públicos. Los problemas que se suscitan en una sociedad pueden ser de interés general o particular, y no todas las demandas son atendidas por el gobierno de manera directa. Algunas pueden estar patrocinadas por diversas organizaciones y estar fortalecidas por fuertes argumentos culturales, o bien pueden estar apoyados por grupos dispersos y poco cohesionados. En este sentido se hace necesario considerar que los problemas que atiende el gobierno tienen distinto nivel de importancia, pues no todos los problemas constituyen problemas públicos, y pueden entrar en la agenda del gobierno. Aguilar Villanueva (1993) sostiene que el grado de vitalidad o dinamismo de la actividad pública de un sistema político se encuentra reflejado en la agenda de gobierno y que su formulación muestra el nivel de salud o enfermedad de la vida pública. Señala además que, a través de la incorporación de los problemas a la agenda, es posible detectar a los diferentes grupos de poder que transforman cuestiones sociales en prioridades de gobierno. La agenda de gobierno es definida por Aguilar Villanueva (1993)

como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (1993: 29).

Esto implica, que, dependiendo de la valoración que se haga del problema o cuestión, este va a entrar o no en la agenda del gobierno. La visibilidad, difusión y aceptación de la comunidad política, son fundamentales para que un hecho sea considerado público, y por lo tanto tenga posibilidades de entrar en la agenda. En definitiva, en esta dimensión nos centraremos en el análisis de la capacidad del

movimiento para incorporar la temática del cuidado del medio ambiente en la agenda pública.

II. 4. 1. 2. DIMENSIÓN SUSTANTIVA

La dimensión sustantiva, corresponde al proceso de formulación de políticas. En esta dimensión se analiza la capacidad de la ACAG de impactar en el ámbito político institucional específicamente en los parlamentos provinciales y nacionales. Corresponde a la fase en que se lleva a cabo el proceso de formulación de políticas y toma de decisiones en donde los actores político-institucionales ya han definido el “modelo causal”²⁰ (o la definición del problema) y actúan en consecuencia. Contiene todas las decisiones legislativas o reglamentarias de todos los niveles del gobierno central y provincial necesarias para la implementación de la política pública. (Subirats, 2008: 114). A tal efecto, desde el sector público se enuncian los objetivos, los instrumentos, los procesos y los recursos que deberán mobilizarse para resolver el problema en cuestión. Entre los recursos del sector público necesarios a movilizar o no durante el proceso de formulación y ejecución de una política pública, Subirat et al (2008) propone entre otros los siguientes: a) jurídico, b) humano, c) económico, d) cognitivo, e) consenso, f) patrimonial, g) violencia. Señala además que desde la Ciencia Política se insiste en la capacidad de movilización política como recurso de algunos actores sociales. Dado que el derecho constituye “la fuente de

²⁰ En referencia al modelo causal, Subirats et al (2008) sostienen que se trata de “una construcción teórica, ya que implica una representación a priori de las medidas a implementar, de la conducta de los actores, del proceso a seguir y de los efectos que van a producirse en la sociedad”. Construcción teórica que implica la formulación de una hipótesis causal o saber quién es el culpable y una hipótesis de intervención que define cómo se puede resolver el problema colectivo

legitimación de toda acción pública” (Bernoux, 1985: 161) el recurso jurídico ocupa un lugar sobresaliente en el conjunto de los recursos ya que otorga bajo la forma de bases legales y reglamentarias al actor público una importante herramienta para formular el programa de acción político-administrativo evitando de esta manera que los actos administrativos puedan ser cuestionados o anulados. A su vez, los proyectos de ley que elaboran los ejecutivos deben contar con el apoyo mayoritario de los integrantes del poder legislativo, lo que siempre implica algún tipo de negociación entre los actores intervinientes, incrementando de esta forma el interés de los grupos sociales involucrados en participar en la elaboración del carácter y el contenido de las normas que sirve de basamento a una política pública.

II. 4. 1. 3. DIMENSIÓN OPERATIVA

En esta dimensión, el análisis se centra en el “como” y de qué manera pueden abrirse nuevos espacios participativos relacionados tanto con la implementación como con la evaluación y monitoreo de aspectos que atañen a la gestión de los recursos y al consiguiente rediseño de la política en cuestión.

En la fase de implementación se estudian las pautas de interacción entre los actores intervinientes y se ponen en marcha dispositivos de producción de servicios, programas y proyectos. En líneas generales, la implementación constituye la secuencia programada de acciones de la que forman parte muchos actores y muchas operaciones, dirigida a producir con unos medios específicos los resultados esperados. Señalan Oszlak y Odonell (2007) que toda vez que el Estado toma posición sobre un problema determinado, se genera al interior del

mismo un proceso de gran complejidad que en general conlleva a la creación de estructuras burocráticas con diversos grados de autonomía y con capacidad para redefinir la política inicial porque cada uno de los actores tiene sus propias perspectivas, actitudes e intereses cuyo grado de compromiso con los objetivos del proceso puede variar, y porque además hay una multitud de puntos de decisión (cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa siga adelante) y de puntos muertos (cada vez que se requiere que un actor por separado dé su aprobación). De allí que en esta dimensión adquiere gran relevancia el estudio de la red de actores públicos en cada uno de los tres niveles de la Administración Pública.

Por otro lado desde un contexto de gobernanza, se espera una participación más activa de la sociedad civil en cuanto a la implementación de diversos programas. No debe sorprender que estas organizaciones por su parte aspiren a incidir en la definición de dichos programas, aduciendo un mayor conocimiento de las necesidades de la comunidad, garantizando de esta manera el control de la direccionalidad y eficiencia de las acciones. En cuanto a la fase de monitoreo y evaluación de las políticas públicas, se ponen en juego los mecanismos destinados a comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución de un determinado proyecto para poder identificar los logros y las debilidades y de esta manera recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados. Si bien es cierto que el proceso de monitoreo y evaluación están interrelacionados, no son sinónimos ya que mientras el monitoreo se refiere a un proceso continuo de análisis y sugerencias de ajustes para que el proyecto pueda alcanzar su objetivo que se realiza de manera continua y permanente, la

evaluación se lleva a cabo en períodos establecidos y permite formular conclusiones a una escala mayor de aspectos tales como el diseño del proyecto y sus impactos previstos y no previstos (Ortegón et al 2005).

4. 2. CIERRE DEL CAPÍTULO

A lo largo del capítulo realizamos una exposición de las principales dimensiones teóricas a partir de las cuales se abordó el análisis de nuestra investigación. Para ello, en primer lugar, establecimos un recorrido histórico sobre las modificaciones que fue sufriendo a lo largo del tiempo las reflexiones sobre el fenómeno de la acción colectiva en las ciencias sociales. Comprobamos que la relevancia del tema generó una diversidad de posturas analíticas y corrientes de interpretación diferenciadas que intentaron explicar y entender las acciones desarrolladas por este actor colectivo. Las primeras explicaciones daban cuenta de la irracionalidad de esta acción colectiva porque se consideraba que la capacidad individual y la racionalidad de los individuos eran sojuzgadas por la sugestión colectiva. Posteriormente, desde los años sesenta, las reflexiones sobre la acción colectiva se enriquecieron con aportes provenientes de Europa y EEUU que resaltaron a) el componente racional de la acción colectiva; b) componentes culturales y simbólicos y c) componentes del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva. Surge de esta manera una propuesta de síntesis entre el enfoque norteamericano y el europeo que refiere a la existencia de tres tipos de factores o dimensiones que deben ser considerados interdependientes

entre sí a la hora de analizar el surgimiento y posterior desarrollo de un movimiento social:

1. Estructura de Oportunidades Políticas
2. Estructuras de Organización
3. Procesos enmarcadores

En segundo lugar retomamos aspectos básicos de las teorías de las políticas públicas para conocer su funcionamiento, su diseño y su implementación así como algunos aportes específicos sobre las particularidades de dicho proceso.

En tercer lugar recurrimos a las conceptualizaciones sobre el impacto generado en las políticas públicas por la acción colectiva de los movimientos sociales. A partir de la consulta bibliográfica, pudimos apreciar que uno de los grandes retos en los estudios de los movimientos sociales lo constituye el saber si estos logran o no las reivindicaciones por las cuales se movilizan y se advierte que si bien resulta complejo poder identificar los resultados políticos concretos que se derivan de la acción colectiva de un movimiento debido a que se entrecruzan en la arena pública la actividad de otros actores políticos, es posible identificar una tipología precisando de que consecuencias estamos hablando y a que política pública específica nos estamos refiriendo. En consecuencia, la construcción de nuestro marco teórico se realizó a partir del abordaje conjunto de los tres factores o dimensiones que conformaron la síntesis integradora de los paradigmas europeos y norteamericanos que nos permitió analizar el surgimiento y desarrollo del movimiento objeto de estudio: 1) la estructura de oportunidades políticas, 2) las

formas organizativas del movimiento y 3) los procesos enmarcadores. Y una vez analizado el movimiento en estas tres dimensiones, para conocer su capacidad de impacto en las políticas públicas adoptamos las herramientas conceptuales que proceden de las políticas públicas con el objetivo de realizar un ejercicio de interlocución entre ambos marcos teóricos que nos permitiera señalar las vías de contacto entre ambos e indicar su potencial explicativo.

En el próximo capítulo presentaremos una reseña de los acontecimientos que tuvieron lugar en la ciudad de Gualeguaychú (2003-2008) y que nos permitió analizar al movimiento en su dinámica interna y en la relación que mantuvo con su entorno político y social. A través de la misma, podremos apreciar como la conformación de un actor colectivo con capacidad para transformar una acción colectiva episódica en un movimiento social, le permitió competir con las autoridades nacionales por la definición del problema, y su posterior incorporación en la agenda de gobierno.

CAPÍTULO III – RECONSTRUCCIÓN DEL CONFLICTO

III. 1. INTRODUCCIÓN

La reseña de los sucesos que se presenta a continuación abarca desde la aparición del problema de las pasteras en el año 2003 hasta el año 2008 cuando el movimiento asambleario de Gualeguaychú²¹ ve agotada su capacidad de convocatoria. Los criterios que se tuvieron en cuenta en la narración están basados en primer lugar en el marco analítico de esta investigación, es por eso que en la misma se enfatizaron los acontecimientos relacionados con las dimensiones políticas, estratégicas y simbólicas presentes a lo largo del tiempo. En segundo lugar destacamos la relación que mantuvo el movimiento con las autoridades políticas institucionales en los tres niveles de gobierno: Nación, Provincia Y Municipio. En relación a esto, construimos una primera etapa que se desarrolló entre los años 2003-2005, en torno al surgimiento y construcción de un problema social por los habitantes de Gualeguaychú y sus demandas al sistema político nacional. La segunda etapa, gira alrededor de la consolidación del movimiento, de su relación de cercanía con el gobierno nacional y, las respuestas a las demandas realizadas. Abarca desde mediados del año 2005 hasta el año 2006. Finalmente en una tercera etapa, que tiene lugar entre los años 2007-2008, la relación entre el movimiento y las autoridades nacionales comienza a tensionarse, debido a la negativa de los asambleístas a levantar el corte de ruta y porque las autoridades nacionales recientemente electas manifestaron que la resolución del conflicto quedaba delimitada al fallo que debía pronunciar La Haya.

²¹ Al referirnos al movimiento asambleario de Gualeguaychú lo haremos indistintamente como Vecinos Autoconvocados o movimiento asambleario

Las fuentes utilizadas para la reconstrucción del conflicto provienen de noticias periodísticas de diarios nacionales, diarios digitales de la provincia de Entre Ríos y Corrientes, documentos de la organización y material bibliográfico de producción académica²². Se consultaron además documentos oficiales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Es importante tener presente -antes de realizar la reseña de los hechos- el tratado entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay en 1975, cuando ambos países se comprometieron administrar un ecosistema fluvial complejo, con el objetivo de prevenir la contaminación del mismo.

El Río Uruguay es un río compartido, nace en Brasil y desemboca en las aguas del Río de la Plata. A lo largo de su cauce cruza parte del territorio brasileño, corre por la frontera entre Argentina y Brasil y, continúa entre la frontera de Argentina y Uruguay. Estos dos últimos países firmaron en 1975 el Estatuto del Río Uruguay

con el fin de establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay, y en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las partes (Estatuto del Río Uruguay, art. 1º, 26/02/75. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

Se crea además la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) con delegados de ambas naciones para la administración del recurso hídrico. Esta, funciona como una herramienta de consulta, que pretende guiar la relación y el

²² Fuentes bibliográficas: Delamata, 2009; Merlinsky, 2008 Hernández Beloqui 2013; Informe legal elaborado por la ACAG la “Exposición de los Hechos” realizada en el apartado III de la demanda presentada por la Argentina antela CIJ en mayo del 2006; la exposición del Canciller argentino Jorge Taiana ante el Parlamento Nacional en febrero de 2006; actas de la CARU relacionadas con el tema.

diálogo entre ambos países, a partir de considerar las regulaciones jurídicas existentes en materia de pesca, navegación, subsuelo, etc. donde la preservación ambiental del río es el marco que las contiene.

III. 1. 2. PRIMERA ETAPA: CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA Y DEMANDAS AL SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL (2002-2005)

Durante el año 2003, agrupaciones ambientalistas²³ del Uruguay, alertaron a la opinión pública argentina y uruguaya, la intención de su gobierno de instalar en Fray Bentos (departamento de Río Negro, Uruguay) una fábrica de capitales españoles llamada Ence, destinada a la industrialización de las astillas de eucaliptus, para elaborar la pasta de celulosa, materia prima semielaborada, que se utiliza en la producción de papel, con una inversión de 600 millones de dólares proyectándose una producción de 500.000 toneladas anuales de pasta de celulosa (Merlinsky, 2008). A lo largo del año los rumores acerca de la instalación de la pastera se hace cada vez más fuerte. Esta situación hace que los vecinos de Gualeguaychú comiencen a reunirse con su Intendente Emilio Martínez Garbino²⁴, para que éste solicitara información oficial al respecto. Este grupo de 6 ó 7 personas, que comenzó a reunirse en la Municipalidad, paulatinamente fue ampliando su convocatoria entre los vecinos de la ciudad, e incorporó a las

²³ Estos grupos ambientalistas uruguayos son los que firman en el año 2003 la Declaración de Gualeguaychú y que conformaron la Red Socioambiental de Entre Ríos y Uruguay.

²⁴La pertenencia partidaria de Martínez Garbino es el Nuevo Espacio Entrerriano, agrupación política que surge en el año 2003 y que en su conformación confluyeron sectores disidentes del radicalismo, del justicialismo, dirigentes del ARI, socialistas y de la Democracia Cristiana.

reuniones a entidades de la vida económica y profesional de Gualeguaychú, y conjuntamente con el gobierno municipal, iniciaron una activa campaña de movilización y difusión destinada fundamentalmente a los alumnos de los colegios primarios y secundarios. De esta manera, en las reuniones en las que se establecieron demandas de actuación al gobierno provincial y pedido de informes al gobierno nacional, se congregaron hasta cuatrocientas personas. Uno de los entrevistados sostiene que

se fue pidiendo información, nunca había información... tanto del lado argentino como uruguayo. Del lado argentino, lo negaban, no tenían información, lo mismo pasaba del lado de Uruguay. Esta situación generó lo que se llamó Vecinos Autoconvocados. Este es el antecedente de la Asamblea (Entrevista N°1: 4/10/13).

En el mes de septiembre del 2003, los Vecinos Autoconvocados elaboraron conjuntamente con organizaciones ecologistas de la República Oriental del Uruguay, un documento en el que expresaban su oposición no solo a la instalación de Ence, sino también a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) realizado por la misma empresa y que habían sido impugnados por agrupaciones ambientalistas uruguayas ante la Dirección Nacional de Medio Ambiente uruguayo (DINAMA). Asimismo, en este documento convocaron a la movilización de todos los municipios y comunas argentinas y uruguayas, para difundir la problemática planteada y esclarecer sobre la gravedad que implicaba la existencia de este tipo de emprendimientos en la zona. Finalmente, en el documento había una referencia en contra del modelo de desarrollo propuesto por este tipo de desarrollo industrial.

De esta manera, la **Declaración de Gualeguaychú** (2003), al interpelar a los gobiernos nacionales y estatales de ambos países para que adopten medidas pertinentes de orden legal e institucional que garantice el principio precautorio, sentó las bases de la estrategia pública de los Vecinos Autoconvocados primero y de la ACAG cuando esta se conforme en el 2005. Esta primera marcha al Puente General San Martín, de la que participaron aproximadamente 1500 personas y organizaciones ecologistas de ambas orillas, no tuvo eco en las autoridades nacionales de ambos países, y a fines del mes de octubre de este año los Vecinos Autoconvocados le solicitaron formalmente al presidente de la nación Néstor Kirchner (2003-2007) que presente el caso argentino ante el Tribunal Internacional de la Haya, organismo designado para laudar ante denuncias de violación de leyes de carácter internacional. El movimiento, que fue creciendo en intensidad y convocatoria, no provocó respuestas del gobierno nacional a las demandas planteadas por las autoridades locales lo que aumentó la percepción entre los gualeguaychenses, que los mecanismos institucionales de mediación de intereses no estaban “interesados” en resolver la controversia desatada por la instalación de las pasteras.

Durante el año 2004 la acción de los gualeguaychenses entró en un compás de espera debido a la proximidad eleccionaria en Uruguay, y se orientó a solicitarle al gobierno nacional que informe a los habitantes de la ciudad de Gualeguaychú acerca de las acciones realizadas por la Cancillería Argentina, en relación con los procedimientos y obligaciones previstas en el Tratado del Río Uruguay. Asimismo, los Vecinos Autoconvocados comenzaron a contactarse con organizaciones de otros países que habían enfrentado situaciones similares, y

sufrían los efectos de la contaminación de los ríos cercanos a la industria pastera. Cuando se conoció el antecedente de Ence en Pontevedra, España, los Vecinos Autoconvocados tuvieron un argumento muy convincente para la oposición a este tipo de emprendimientos. En efecto, en Pontevedra

la planta produce 400.000 toneladas de celulosa al año y ha recibido denuncias penales de la Asociación por la Defensa de la Ría de Pontevedra desde comienzos de los '90 por los desechos arrojados al río y por la emanación de gases tóxicos. El primero de los juicios que duró 20 años, condenó a los ejecutivos de Ence a multas y penas de prisión, pero hoy la planta sigue funcionando (Sanz Cerbino, Gonzalo: 2007).

Por otro lado, las autoridades municipales encargaron a técnicos y especialistas un estudio sobre las aguas del río Uruguay para conocer su estado y poder compararlo en el caso de que finalmente se instalaran las pasteras.

Un hecho a destacar ocurrido a principios del año 2005, y que tendría consecuencias futuras en cuanto a la credibilidad del sistema político nacional, lo constituyó la reunión en Buenos Aires de ambos cancilleres en donde, de acuerdo con el gobierno uruguayo, Argentina aceptó las “disculpas” de Uruguay por no haber informado a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) de la instalación de la española Ence. En consecuencia, sostiene el gobierno uruguayo, se firmó

un acuerdo bilateral poniendo fin a la controversia por la instalación de una planta de celulosa en Fray Bentos.....este acuerdo respeta por un lado, el carácter nacional uruguayo de la obra que nunca estuvo puesto en entredicho y, por otro lado, la normativa vigente que regula las aguas del Río Uruguay a través de la CARU. Asimismo supone una metodología de trabajo para las tres etapas de construcción de la obra: el proyecto, la construcción y la operación (La Red 21, 20-04-2010.)

Más tarde, en febrero del año 2005, cuando se conoce el supuesto acuerdo, la posición oficial argentina será negar el mismo y sostendrá que lo que se había acordado no era la continuación de la construcción de la planta, sino que Uruguay entregara a la CARU toda la información pertinente para que se pudiera realizar el monitoreo conjunto de las aguas. Si bien no hubo un acuerdo firmado por ambas cancillerías, este informe toma estado público y el Canciller Argentino Rafael Bielsa dirá que la información fue incluida por error en la memoria del Senado y que solo hubo un acuerdo verbal que nunca se cumplió (Beloqui, 2013).

Los gualeguaychenses confiaban en que un triunfo de Tabaré Vázquez perteneciente al Frente Amplio²⁵ diera marcha atrás con el emprendimiento pastero. Sin embargo, durante los primeros meses de 2005, se fue gestando otro punto de inflexión debido a que el gobierno uruguayo saliente –sin informar a la CARU-, otorga la concesión de dos zonas francas²⁶ para el desarrollo de actividades industriales en las márgenes del Río Uruguay, y concede además el

²⁵ Al momento de su fundación en 1971, el Frente Amplio uruguayo reunió a distintas fuerzas políticas: los partidos Socialista, Comunista, Demócrata Cristiano, Partido Obrero Revolucionario y sectores progresistas provenientes de los partidos Colorado y Blanco, tal es el caso de los movimientos liderados por los entonces Senadores y ex Ministros Zelmar Michelini y Alba Roballo del Partido Colorado y Francisco Rodríguez Camusso del Partido Blanco) y ciudadanos no sectorizados (entre ellos el Gral. Líber Seregni, quien luego sería su primer Presidente y candidato presidencial. Actualmente el Frente Amplio lo conforman el Movimiento de Participación Popular, Asamblea Uruguay, el Partido Socialista, el Partido Comunista, la Vertiente Artiguista, el Nuevo Espacio, el Partido por la Victoria del Pueblo, el Partido Obrero Revolucionario Partido Socialista de los Trabajadores entre otros grupos de izquierda (frenteamplio.org.uy)

²⁶ Según la ley 15921 aprobada en 1987 durante el gobierno de Julio María Sanguinetti, “las zonas francas son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, las que serán determinadas por el Poder Ejecutivo previo asesoramiento de la Comisión Honoraria Asesora de Zonas Francas, con el fin de que se desarrollen en ellas, con las exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en esta ley toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios...” Art.2. Además declara a los usuarios de las zonas francas “exentos de todo tributo nacional, creado o a crearse...” (art. 19 y 20) En los artículos 21 y 22 se exonera también de cumplir con los tributos a la importación y exportación de bienes, servicios, mercancías materias primas desde y hacia las zonas francas. (IMPO) www.impo.com.uy/bases/leyes/15921-1987/14.

permiso para la construcción de la planta Orión, una segunda planta de celulosa, propiedad de la empresa finlandesa Botnia, ubicada a 7Km de distancia de la española Ence. El objetivo de producción de esta última empresa es de 1.000.000 de toneladas de pasta de celulosa al año, lo que modificaba sustancialmente la producción original de 500.000 toneladas estimada por la empresa Ence. Para comprender la magnitud de estos emprendimientos, hay que tener en cuenta que la República Argentina produce 930.620 toneladas anuales repartidas en diez plantas ubicadas en distintas provincias²⁷. Mientras que la planta Stora Enso en Bahía Brasil, considerada la más grande del mundo –hasta la aparición en escena en Uruguay de la finlandesa Botnia-, tiene una capacidad de producción de 900.000 toneladas de pasta de celulosa al año.

Las expectativas acerca de que un triunfo en las elecciones presidenciales del candidato del Frente Amplio uruguayo, diera marcha atrás con la instalación de las pasteras se vieron tempranamente frustradas, ya que el flamante presidente una vez que asumió, ratificó el Tratado de Protección Recíproca de Inversiones con Finlandia aprobado por el Parlamento en 2004 (Ley 17.759, República Oriental del Uruguay), con la oposición de todos los legisladores de su propia fuerza. En abril de 2005, la empresa Botnia comienza la construcción de su planta en la Localidad de Fray Bentos. El tratado con Finlandia -que tomó estado público en Gualeguaychú- establece que las inversiones finlandesas en el territorio uruguayo, gozan de altísimas protecciones jurídicas, dispone que no puedan sufrir

²⁷ Las plantas de celulosa en la República Argentina están ubicadas en las provincias de Misiones, Santa Fe, Río Negro, Buenos Aires, Jujuy y Tucumán, siendo la de mayor producción la ubicada en Alto Paraná-Arauco con 300.000 toneladas al año. (Plan de Reconversión de la Industria de Celulosa y Papel (PRI-CePa)., ambiente.gov.ar

expropiaciones directas ni indirectas; que en caso de revuelta el Estado debe indemnizar por pérdidas, y que las empresas puedan concurrir a los tribunales internacionales sin pasar por la vía judicial nacional.

En este contexto, los Vecinos Autoconvocados el 30 de abril de 2005, organizaron una manifestación, sobre el puente internacional General San Martín que comunica Gualeguaychú con Fray Bentos. Durante cinco horas aproximadamente 40.000 personas que provenían de Gualeguaychú, Paraná, Victoria, Colón, Concepción del Uruguay, y Buenos Aires expresaron su rechazo a las plantas, y llevaron a cabo “la mayor protesta ambientalista registrada hasta la fecha” (Página 12, 02-05-2005). Encontrados con sus pares uruguayos en el punto más alto del puente, se leyó un documento único y se cantaron los himnos de ambos países. La movilización impactó fuertemente en ambos gobiernos y –como veremos en el próximo apartado-, el conflicto tomó relevancia nacional e internacional, ya que los medios de comunicación se hicieron eco no solo del accionar de los vecinos de Gualeguaychú, sino también de las diferencias entre ambas cancillerías.

Luego de esta masiva movilización en contra de las papeleras, los Vecinos Autoconvocados se constituyeron orgánicamente como Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG), y como tal comenzó a desarrollar una acción permanente y masiva de oposición a la instalación de ambas pasteras. A partir del año 2006 incorpora el bloqueo de los puentes sobre el río. En resumen, en esta primera etapa el movimiento asambleario perfecciona un discurso en defensa del medio ambiente a la vez que resalta la inacción inicial de las autoridades nacionales

III. 1. 3. SEGUNDA ETAPA: CONSOLIDACIÓN DEL MOVIMIENTO Y ENTRADA DE LAS DEMANDAS EN LA AGENDA POLÍTICA (2005-2006)

Una de las consecuencias más importantes de la movilización realizada el 30 de abril fue la decisión de los presidentes de ambos países de crear el Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN), para analizar las consecuencias de la instalación de las dos plantas en Fray Bentos, y elaborar en un plazo de 180 días un informe en conjunto. La otra consecuencia a destacar se refiere al cambio de actitud de los miembros del sistema político institucional con respecto a los planteos realizados por los asambleístas: Mientras que a nivel local el movimiento tuvo el apoyo del municipio, a nivel provincial, el gobernador Busti que mantenía una actitud expectante, luego de la movilización se proclamó un defensor acérrimo del cuidado del medio ambiente y de la lucha ciudadana, y a nivel nacional existió un mayor involucramiento público del poder ejecutivo en la resolución del conflicto.

La creación del GTAN no prosperó. Por un lado, fue fuertemente objetado por la ACAG porque los resultados no serían vinculantes, y por el otro, porque se presentaron dos informes: Uruguay, reafirmando su derecho soberano para autorizar la instalación de empresas extranjeras en su territorio, y Argentina, objetando a Uruguay por no haber informado debidamente sobre los impactos que las plantas de celulosa tendrían en el Río Uruguay. En consonancia con la Asamblea, uno de los diputados provinciales, Juan José Bahilo, del Partido Justicialista sostiene que el gobierno de Entre Ríos “no respalda las últimas acciones de nuestra Cancillería” (Clarín, 25/07/2005) y exigió que el estudio sea vinculante.

Por otro lado, la Cancillería Argentina en junio de este año, solicitó a la Corporación Financiera Internacional (CFI), que depende del Banco Mundial, que no financie la construcción de las papeleras hasta tanto no se realice un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que determine el impacto de las pasteras en la zona (Observatorio de Políticas Públicas, 2006). Desde Uruguay, el canciller Gargano responde que la construcción de las pasteras es una decisión ya tomada. La respuesta del Canciller Bielsa no se hizo esperar, indicó que si no se resolvía el conflicto Argentina recurriría a tribunales internacionales. Lo aseverado por Gargano exacerbó los ánimos de los habitantes de Gualeguaychú, y motivó que un mes más tarde el gobierno provincial realizara una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en defensa de la vida y la salud. El gobierno provincial además, solicitó a la Cancillería Argentina que trabe la exportación de partes claves para las obras en Uruguay.

Durante los meses de julio y agosto del 2005, la ACAG participó en reuniones con el gobierno nacional con el objetivo de unificar una estrategia de acción entre los tres niveles de gobierno: Nación, Provincia y Municipio. Esto se tradujo en un planteo formal de la cancillería argentina a la República Oriental del Uruguay de paralización de las obras sobre el Río Uruguay. A partir del mes de septiembre, los assembleístas presionan fuertemente a las autoridades nacionales para que adopten medidas más contundentes, como por ejemplo el retiro de la embajada argentina en Montevideo, y bajo la consigna Grito Blanco por la vida más de 10.000 personas marcharon el 27 de septiembre por la costanera de Gualeguaychú, para expresar el rechazo a la instalación de las dos plantas de celulosa en Fray Bentos. La movilización, que se caracterizó por la masiva

conurrencia de los alumnos de las escuelas locales, contó con la presencia del vicegobernador entrerriano Pedro Guastavino, del presidente del Consejo General de Educación Felipe Ascuá y del intendente de la ciudad Daniel Irigoyen entre otros (Diario El Sol, 28-09-05.)

En el mes de octubre del 2005, se conoció un informe preliminar difundido por el Banco Mundial por el cual se sostiene que los proyectos cumplen con los requisitos técnico-ambientales, aunque en raras ocasiones las plantas puedan emitir gases olorosos. Como respuesta a este informe, cientos de assembleístas cortaron la ruta 136 que finaliza en el puente internacional José de San Martín, advirtiendo que se estaba generando en la ciudad de Gualeguaychú un conflicto social de impredecibles consecuencias. Al respecto Javier Villanueva, assembleísta y secretario de Cultura de la ciudad, sostiene

que se inicia una nueva etapa de discusión: habrá que buscar con el Gobierno caminos alternativos sin bajar la lucha; este corte es el rotundo repudio de Gualeguaychú a las expresiones del Banco Mundial, que es mentiroso (Página12, 13/10/2005)

Y el 31 de octubre de 2005, en una carta abierta al presidente uruguayo, la ACAG declara que la comunidad de Gualeguaychú se siente agraviada cuando:

la R.O.U. se niega a reconocer y analizar el impacto transfronterizo que las plantas de celulosas causarán en nuestro país. Cuando no paraliza la ejecución de las obras, pese a que en tres oportunidades el gobierno Nacional Argentino lo ha solicitado en el marco del Estatuto del Río Uruguay. Cuando a cada reclamo de los vecinos de Gualeguaychú, Ud, y sus funcionarios, tratando de minimizar nuestros legítimos derechos a un medio ambiente sano, nos acusan de ser “direccionados por criterios electoralistas que afortunadamente ya culminaron el 23 de Octubre pasado. Cuando su gobierno reafirma y acepta la postura “economicista” de los gobiernos de Finlandia y España, poniendo sus intereses económicos por encima de la salud y la

relación de hermandad de nuestros pueblos. Cuando las empresas involucradas en estos proyectos tratan de “convencer” al pueblo de las “bondades” de los citados “mega-emprendimientos”, ocultando que sólo traerán daño y pobreza a nuestras poblaciones. Cuando la política de “hechos consumados” que su gobierno viene realizando nos niega la posibilidad de demostrar que estos emprendimientos pasteros afectan nuestra calidad de vida y la economía de la región. Cuando Ud., olvidando sus declaraciones del día mundial del medio ambiente en la localidad de Minas de Corrales, el 5 de junio de 2004, manifiesta que defenderá “a capa y espada” la instalación de las plantas. Con el mayor de los respetos le preguntamos ¿Qué debemos entender por “capa y espada” Sr. Presidente?. ¿Dónde quedo el derecho de los pueblos a un medio ambiente sano? También le decimos, que las elecciones ya pasaron Sr. Presidente Tabaré Vazquez y la comunidad de Gualaguaychú en decisión consensuada con los gobiernos Municipal, Provincial y Nacional, declara que esta controversia ES UNA CUESTION NACIONAL, y en ese orden estamos en un todo de acuerdo con lo resuelto por nuestra cancillería en el día ayer al convocar al embajador argentino en la R.O. del Uruguay. (Diario Junio 31-10-05).

Al mes siguiente, se produce un hecho interesante protagonizado por la Administración General de Aduanas que reveló la importancia de la lucha llevada a cabo por los assembleístas en la opinión pública. En una decisión autónoma que no se repetiría nuevamente, este organismo decidió bloquear, la exportación desde Argentina -por valor de tres millones de dólares- de insumos necesarios para la construcción de las plantas en el Uruguay (Delamata, 2009).

El 30 de enero de 2006, el GTAN concluyó sus actividades y las conclusiones de la delegación argentina –leídas en ambas Cámaras del Congreso Nacional por el Canciller Taiana- sostenían que el proceso propuesto por las empresas para la producción de pasta celulósica es intrínsecamente contaminante y que

“Tanto los EIA²⁸ de las empresas proponentes de estos proyectos como el borrador del EIA acumulado presentado por la Corporación Financiera Internacional (CFI) carece de la explicación de los criterios utilizados para la localización de las plantas, de un análisis de alternativas y de las correspondiente justificación del sitio elegido para la instalación de los proyectos, tema que es requerido por práctica internacional en la materia”

En este mismo informe se sostiene que tanto en los EIA emitidos por las empresas como el EIA acumulado emitido por la CFI no presenta medidas concretas y específicas para prevenir

la liberación de elementos contaminantes en los efluentes líquidos y las emisiones gaseosas, mitigar el impacto ambiental de los contaminantes que resulten liberados a pesar de esas medidas de prevención, establecer un sistema de gestión ambiental y para el control de las consecuencias que puedan suscitarse (Taiana, 2006).

En este contexto de radicalización del conflicto, el 3 de febrero del año 2006 comenzó un corte por tiempo indeterminado en el Kilómetro 28 de la ruta 136, que sería levantado en ocasión de la reunión de ambos presidentes, y al realizarse la presentación en La Haya. Días más tarde, el presidente Kirchner manifestó que no se iba a impedir ni el corte de ruta ni el boicot a la empresa Botnia²⁹. Los asambleístas, exigían por un lado, que las declaraciones de los funcionarios argentinos se traduzcan en acciones concretas como por ejemplo, “solicitar una

²⁸La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) -incorporado a la Ley General de Ambiente- es un proceso técnico administrativo que se utiliza para prevenir e identificar los impactos ambientales que producirá un proyecto en su entorno en caso de ser ejecutado, de manera tal que la administración competente pueda aprobarlo, modificarlo o rechazarlo. Este proceso debe contar necesariamente con una orientación multidisciplinaria e interactiva, alcanzando de esta manera una mejor comprensión de las relaciones existentes entre lo ecológico, lo social, lo económico y lo político. (InfoLEG).

²⁹ El boicot implementado por los asambleístas consistió en impedir el tránsito por territorio entrerriano de camiones cargados con insumos para la construcción de las plantas.

medida cautelar³⁰ para paralizar la construcción de las plantas y, que se efectivice la aplicación del Código Aduanero a los transportes de carga para Botnia” (Clarín, 8 y 10 de febrero de 2006), y por el otro una cumbre entre ambos presidentes. A su vez, el canciller Taiana, sostiene en el Congreso Nacional, que la solicitud del gobierno nacional de recurrir a los Tribunales de La Haya “no concierne a una comunidad determinada, sino que hace a los intereses de la Nación” (Clarín, 15-02-06). En marzo, una ventana de esperanzas se abrió para los assembleístas cuando se reunieron en Chile los Presidentes de Argentina y Uruguay, con motivo de la asunción de la presidenta Michelle Bachelet. En esta ocasión, ambos mandatarios acordaron realizar reuniones para intentar destrabar el conflicto. En ese sentido, la Republica Argentina envió el 30 de marzo de ese año al Uruguay, un anexo técnico para que sea incorporado al documento político definitivo que firmarían ambos Presidentes. En el mismo, se solicita a las autoridades uruguayas la paralización de las obras de Botnia y Ence por 90 días, a los efectos de que se realice un EIA independiente, que diera cuenta del real impacto del funcionamiento de las plantas en la zona. En virtud de este acuerdo, el presidente uruguayo se comprometió a paralizar las obras y ante esta situación, los assembleístas después de un acalorado debate levantaron el bloqueo del puente internacional, pero continuando con la situación de alerta.

El anexo técnico solicitaba que por noventa días Uruguay se comprometiera a: i) la paralización de las obras de Ence y Botnia; ii) la suspensión de acopio de materiales; iii) la realización de un estudio de impacto ambiental transfronterizo y

³⁰ Medida cautelar que se incorporaría a la demanda internacional por la violación del Tratado del Río Uruguay

acumulativo, ya que hasta ese momento el gobierno uruguayo se negaba hablar sobre la acumulación de la contaminación; iv) que las empresas especifiquen cómo serán sus procesos de producción y v) el estricto cumplimiento de lo establecido por el Tratado del Río Uruguay (Delamata, 2009).

En un primer momento, y como una manera de contribuir a “abrir un espacio de diálogo entre Uruguay y Argentina”, ambas plantas deciden suspender las obras por un período máximo de noventa días (Clarín, 27 y 29 de marzo de 2006). Sin embargo, los primeros días de abril de ese año, el Presidente uruguayo declara que las dos fábricas de celulosa “se van a construir sobre el Río Uruguay” (Clarín, 1 de abril de 2006) y Botnia, comunicó que estaba dispuesta a interrumpir las obras pero solo por 10 días. En este contexto, la asamblea emite un comunicado en el que expresa que

en la fecha mencionada y ante la falta de acuerdo de los gobiernos, pondremos en marcha el plan de estrategias oportunamente planteadas” cuestionando también las “irritantes declaraciones de los gobernantes uruguayos y de directivos de la empresa finlandesa Botnia (Clarín 3 de abril de 2006).

Días después, el secretario de Presidencia del Uruguay, Gonzalo Fernández, sostuvo que en ese plazo no se podría realizar el estudio de impacto ambiental y aseguró que su gobierno “lamenta hondamente que la empresa no haya captado las verdaderas dimensiones y alcances del conflicto binacional” (Clarín, 5 de abril de 2006). En respuesta, al día siguiente los asambleístas deciden por mayoría volver a los cortes en la ruta 136. Dos días después, el canciller uruguayo dio por terminada las negociaciones con Argentina y al día siguiente, alrededor de 20.000 personas marcharon en Gualeguaychú en repudio al abrupto final de las

negociaciones, y requirieron nuevamente al gobierno argentino la presentación del caso ante el Tribunal Superior de la Haya. (Clarín, 10 de abril de 2006)

En este contexto, el gobierno argentino hace suyo el reclamo de Gualeguaychú y, el 4 de mayo con respaldo parlamentario, a la constitución del Estado argentino como parte en el proceso, demanda internacionalmente al Estado uruguayo ante el Tribunal Internacional de la Haya, por violación del Tratado del Río Uruguay, que rige la gestión conjunta de este río fronterizo, sobre el que se ubicarán las dos plantas. Demanda, a la que se le incorporó el pedido de una medida cautelar de paralización de las obras mientras dure el litigio, por la posible contaminación que pudieran provocar. Medida cautelar, que fue rechazada por la Corte Internacional debido a que la República Argentina no pudo probar que la construcción de la planta provocaba contaminación.

El 5 de mayo de 2006 diecinueve gobernadores, alrededor de 300 intendentes y legisladores de todo el país, acompañaron al presidente Néstor Kirchner a un acto multitudinario realizado en la ciudad de Gualeguaychú, en el que el Presidente argentino sostuvo:

Hemos venido a Gualeguaychú, más allá de cualquier especulación, más allá de cualquier actitud descalificatoria o agravio que le quiera restar la calidad soberana y nacional que tiene esta soberanía, a comprometernos con el desarrollo sostenible para consolidar una política de crecimiento con equidad, que incorpore con fuerza la dimensión ambiental a las acciones de todos los niveles de Gobierno; hemos venido a Gualeguaychú a comprometernos a elevar los estándares actuales de cuidado de nuestro medio ambiente para que permanezca sano y saludable; hemos venido también a respaldar el camino seguido, respetuoso del derecho interno e internacional, en el diferendo ambiental que tenemos con el Gobierno de la hermana República Oriental del Uruguay en

razón de la violación de las obligaciones que surgen del Estatuto del Río Uruguay.

Esa controversia nos lleva hoy ante la Corte Internacional de Justicia, por imperio del artículo 60 Estatuto del Río Uruguay, firmado en Salto, Uruguay, el 26 de febrero de 1975. En violación de aquel estatuto, que es ley para las partes que deben ser observada, el Gobierno de Uruguay autorizó la construcción de las plantas de pasta de papel ENCE y BOTNIA en Fray Bentos, a menos de 7 kilómetros entre sí, desconociendo los riesgos significativos ambientales y a la salud que establecimientos de tales características pueden causar, y sin haber satisfecho nuestras preocupaciones concernientes al impacto sobre el río, el medio ambiente y la población de ambas orillas.

Hemos venido a decir que no es una cuestión que atañe sólo a la provincia de Entre Ríos o a la ciudad de Gualeguaychú, esta es una cuestión ambiental que atañe a los pueblos uruguayo y argentino y que la República Argentina toda asume como un problema propio. No estamos hablando de afectar la soberanía de ningún país, estamos hablando de defender el medio ambiente sano. Nadie, nadie puede reclamar soberanía para el uso de un bien, de un recurso que no es enteramente propio.....” (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2006)

En el mes de septiembre de 2006, el presidente de la empresa ENCE comunicó la decisión de relocalizar la planta al departamento de Colonia, frente al Río de la Plata. En este mismo mes los assembleístas organizaron una caravana de autos llamada “Caravana de la Resistencia” en contra de la industria pastera. Esta mantuvo cortados los pasos internacionales Gral. San Marín y Gral. Artigas³¹. En esta ocasión, el reclamo estuvo centrado en los siguientes puntos: a) Pedir al Banco Mundial que no financie la construcción de las industrias pasteras en la zona. b) Definir por ley la prohibición de venta de madera entrerriana a cualquier empresa papelera. c) Suspender el dragado del Río Uruguay hasta que finalice la controversia. d) Pedirle a Botnia que no use de “escudo humano” a los

³¹ El puente Gral. Artigas conecta las ciudades de Colón y Concepción del Uruguay, de la provincia de Entre Ríos, con Paysandú, una de las ciudades más importantes del Uruguay.

fraybentinos a la hora de justificar porque no se traslada. e) Reclamarle al canciller Taiana respuesta a los pedidos hechos durante su visita a Gualeguaychú en julio, entre ellos la sanción de la ley de la madera (Clarín, 25-09-2006).

En el mes de noviembre de 2006, cuando se conoce oficialmente la decisión del Banco Mundial de financiar la construcción de las papeleras, los assembleístas deciden volver a la ruta “hasta que se vaya Botnia”. Este corte se prolongó hasta junio del año 2010, ocasión en la cual algunos assembleístas fueron denunciados civil y penalmente por la Presidenta Fernández³².

III. 1. 4. TERCERA ETAPA: PROYECCIÓN REGIONAL DEL MOVIMIENTO Y TENSIÓN CON EL GOBIERNO NACIONAL (2007-2008)

Durante el año 2007, y con el Puente Internacional bloqueado por los assembleístas, la ACAG, –según consta en sus actas- desarrolló acciones orientadas a presionar a las autoridades provinciales y nacionales por un lado, y a conseguir el apoyo de Presidentes de otros países a su causa por el otro. En este sentido, la ACAG, envió cartas al Presidentes de Uruguay, a quien le reiteraron que la presencia de las pasteras en Fray Bentos, es incompatible con el modelo de desarrollo sustentable adoptado por la comunidad, y que por lo tanto no cuenta con la licencia social para operar en la zona. Al Presidente de Venezuela le solicitaron que interceda ante los gobiernos argentino y uruguayo. Al ex

³² El bloqueo no solo dificultaba el accionar de la presidenta electa para normalizar las relaciones entre ambos países, sino también debilitaba la posición de la Argentina frente a La Haya. En este escenario, la presidenta, que también se negaba a acabar con la protesta por la fuerza, optó por judicializar el problema pidiendo intervención a la justicia, que dictó una orden de desalojo, y denunció civil y penalmente a los assembleístas que no acataron la resolución.

vicepresidente de los EEUU, Al Gore, le pidieron que apoye la lucha de los gualeguaychenses, y la carta enviada a la embajada de Finlandia denunció la complicidad de este país con la pastera Botnia³³.

En cuanto a las cartas enviadas a las autoridades provinciales y nacionales en los dos primeros años del 2007, la dirigida al gobernador Busti, expresaba dos cuestiones: Por un lado le recordaron su “expresión de deseos en la sanción de la llamada Ley de la Madera”, y por el otro, le aclararon que si bien reconocían su apoyo a la lucha de la asamblea le hicieron saber que llegó tarde a la misma, del mismo modo que lo hicieron las autoridades nacionales. Al presidente Kirchner le solicitaron:

- a) que se reúna con su par uruguayo con el objetivo de lograr “el definitivo traslado de Botnia sin dañar la economía del pueblo fraybentino”
- b) que se prohíba por ley la instalación de empresas contaminantes en la cuenca del Río Uruguay y
- c) que se aclare la postura del gobierno nacional sobre las gestiones ante el facilitador de España, país que había aceptado en noviembre de 2006 la propuesta del Presidente argentino, de que obrara como facilitador del diálogo entre Uruguay y Argentina.

Manifestaron además, que la falta de información genera desconfianza, razón por la cual se ven obligados a realizar “todos los actos necesarios para la defensa de nuestra soberanía amenazada...”

En relación a este tema, el 19 y 20 de abril se reunieron las delegaciones argentina y uruguayas en Madrid. De esta reunión surgió un texto llamado la

³³ En las actas de la ACAG no figuran respuestas de los Presidentes

“Declaración de Madrid”³⁴ firmada por los cancilleres de ambos países y el embajador español. En esta, se fijan los ejes a partir de los cuales girará el diálogo: i) la relocalización de Botnia; ii) la aplicación del Estatuto del Río Uruguay; iii) medidas de protección del medioambiente en la región y de desarrollo sustentable en la zona afectada por la papelera y; iv) los cortes de ruta (El Día, 21-04-07).

En marzo del 2007, la legislatura entrerriana sancionó la Ley de la Madera y a fines del mes de abril, la ACAG convocó al tercer abrazo al puente fronterizo con Fray Bentos, donde concurren alrededor de 100.000 personas. El Secretario de Cultura de Gualeguaychú manifestó al respecto:

Este año, hubo mayor organización y agilidad", explicó Javier Villanueva. Dieciséis comisiones trabajaron para ello: cartelería, folletería, seguridad, asamblea juvenil (encargada de la apertura de la marcha), transporte, basura y limpieza ("que cada uno se haga cargo de los residuos que genera", repetía el altoparlante), ambulancias, estacionamiento, baños (49 químicos más otros de campaña) y puestos de agua (10), atención a la prensa (se distribuían copias de fotos aéreas y terrestres a medios nacionales, de Uruguay y de Finlandia); DVDs con imágenes filmicas, y se ofrecía traducción al inglés, francés y portugués); visitas previas a escuelas invitando a estudiantes, cocina y cantinas, merchandising, intercomunicaciones, y sonido con seis kilómetros con amplificación (Clarín, 30-05-07).

³⁴En Montevideo, se inaugura el 3 de noviembre de 2006 la XVI Cumbre Iberoamericana en la cual a petición de Argentina se inician negociaciones para intentar acercar las posiciones de ambos países. El entonces Presidente español José Luis Rodríguez Zapatero comunica en la capital uruguaya la decisión del Rey Juan Carlos I de ofrecer sus “buenos oficios” para actuar como facilitador del diálogo entre ambos países y designa al embajador español ante la ONU Yáñez-Barnuevo quien visita la zona en varias oportunidades para interiorizarse sobre el tema y concretar un primer encuentro en Madrid. Luego de varios intentos, la reunión se concretaría del 18 al 20 de abril de 2007. En la misma, se logró retomar el diálogo a nivel técnico y político y se adoptó la “Declaración de Madrid” (Hernández Beloqui, 2013)

En junio de ese año la ACAG le solicitó al Presidente la nacionalización de la ley de la madera y, según el relato de uno de los entrevistados, hacen acto de presencia en los actos por el día de la Bandera en Rosario y, por el día de la Independencia en Tucumán, para recordarle al presidente su compromiso con la causa de Gualeguaychú. En Rosario, el Presidente agita una bandera con el lema “Fuera Botnia” entregada por miembros de la Asamblea (Clarín, 21-06-07), y en Tucumán, vuelve a plantear que la lucha en Entre Ríos es “causa nacional”.

La relación con el gobierno nacional se tensionó, cuando Uruguay anunció la inauguración de la pastera Botnia en agosto del año 2007. Ante esta situación, los asambleístas le exigieron al presidente medidas concretas como por ejemplo que no se continuara abasteciendo a Botnia con recursos provistos por la Argentina. Acompañaron esta exigencia con un corte en la ruta 14 del Mercosur. Corte que repitieron un mes más tarde donde esta vez solicitaron el cierre de la frontera con Uruguay. Además en este año el reclamo se transnacionalizó al conformarse en octubre la Asamblea Ciudadana Regional entre la ACAG y organizaciones y grupos de productores del Uruguay. Pero en esta ocasión el reclamo no se hizo solamente sobre la presencia de industrias pasteras en la zona, sino que además exigió

el cese del monocultivo de soja transgénica y de arboles de laboratorio destinados a la producción de celulosa, el cese de la entrega de las tierras a empresas y grupos multinacionales...y el desarrollo de un modelo regional fundado en el respeto a la vida, la dignidad humana y el trabajo (Delamata, 2009: 264).

En el final de nuestra reconstrucción destacamos que en el año 2008 con la reforma constitucional en la provincia de Entre Ríos, se consagró la autonomía

municipal que le permitió al municipio ejercer el poder de policía en materia ambiental (art. 231). A su vez incorporó contenidos ecológicos regionales en los distintos niveles del sistema educativo para permitir la formación de ciudadanía ambiental e incorporó

principios fundamentales del derecho ambiental, instrumentos de política ambiental como la evaluación ambiental estratégica, indicadores de sustentabilidad, ordenamiento territorial, entre otros. La conformación de bancos estatales de preservación de especies genéticas autóctonas, o la cláusula sobre cambio ambiental son una clara manifestación de la visión sustentable de los constituyentes (Fundación M'Bigua Ciudadanía y Justicia Ambiental, 2013).

Se vislumbró además la necesidad de contar con una normativa común que unifique los lineamientos constitucionales de protección ambiental. A tal efecto se conformó una Comisión de Redacción, con el objetivo de debatir y, elaborar conjuntamente con organizaciones de reconocida experiencia, en aspectos relacionados con el derecho ambiental y la participación ciudadana, de un Código Ambiental. Código que fue sancionado por la Cámara de Diputados entrerriana en 2011, ocasión en la que el ex gobernador Busti manifestó:

es un avance cualitativo impresionante para Entre Ríos ya que la Constitución Provincial de 1933 no incluía la cuestión ambiental y fue la Constitución reformada de 2008, a partir de la bisagra de la lucha de la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú la que receptó esta nueva inquietud, que ya fue anticipada por Perón en 1972 (El día de Gualeguaychú, 01-04-2011).

Por otro lado, también destacamos que este año fue uno de los años más tranquilos del conflicto, salvo por el abrazo al río que convocó el domingo 27 de abril a más de 80.000 personas que exigían la relocalización de Botnia. Esta

tranquilidad se dio por un lado, porque entre marzo y junio tomó protagonismo en todo el país el duro enfrentamiento entre el gobierno nacional encabezado por la Presidenta electa Cristina Fernández y los sectores vinculados a las entidades más importantes del agro argentino por las retenciones móviles a la exportación de algunos productos primarios. Por otro, porque hubo en las autoridades nacionales y provinciales recientemente electas, un cambio en el discurso con respecto al conflicto. Esto quedó de manifiesto cuando en una reunión con los asambleístas la Presidenta electa declaró su decisión de acotar el reclamo por las pasteras a la resolución que dicte el Tribunal Internacional de La Haya. Rechazó además el corte de ruta –aclarando de todas formas que no haría nada para impedirlo (Página 12, 15 de febrero de 2008) -, la aplicación del código aduanero y la sanción una ley nacional de la madera para impedir que desde Argentina se aprovisionara material para la planta. El también gobernador electo Sergio Urribari, en sintonía con la Presidenta manifestó públicamente la inconveniencia de seguir manteniendo el bloqueo en el puente fronterizo y agregó que no existían evidencias de que Botnia contaminara. Por último, por el desgaste de los asambleístas que ya llevaban más de tres años con el bloqueo al puente fronterizo. Desgaste que no solo se había producido al interior de la Asamblea sino también en la población local que empezó a cuestionar la eficacia del corte.

Oficialmente el diferendo con Uruguay se consideró superado en el año 2011 cuando la Corte Internacional de Justicia de la Haya dictó sentencia. Sin embargo el movimiento siguió considerando abierto el conflicto hasta tanto no se produzca la relocalización de Botnia.

En el próximo capítulo y siguiendo el marco teórico propuesto, nos abocaremos a realizar un análisis integral del movimiento objeto de estudio de acuerdo a la síntesis integradora presentada en el segundo capítulo, lo que nos permitirá entender cuál ha sido su impacto en las políticas públicas.

CAPITULO IV - ANÁLISIS INTEGRADO DEL MOVIMIENTO ASAMBLEARIO DE GUALEGUAYCHÚ

IV. 1. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo, realizaremos una propuesta de análisis que implicó integrar los aspectos más relevantes que cada tradición ha aportado para la investigación de los movimientos sociales. Cada una de estas líneas teóricas ha sido presentada en el segundo capítulo. Aquí nos limitaremos a expresar la organización del marco analítico y sus respectivas categorías claves que facilitarán el estudio del movimiento. En este sentido, desarrollaremos en primer lugar, los ejes del conflicto, en segundo lugar, examinaremos la acción colectiva desarrollada por el movimiento en cada uno de los factores o dimensiones que conforman la síntesis emergente para analizar el surgimiento y el desarrollo del movimiento. Finalmente, con el objetivo de articular el marco teórico de los movimientos sociales y el de la políticas públicas, nos centraremos en los principales impactos, que el movimiento tuvo en las políticas públicas.

Las fuentes utilizadas para el análisis del movimiento asambleario provienen de documentos elaborados por la organización, material bibliográfico y periodístico local y nacional, y entrevistas propias realizadas a miembros iniciadores del movimiento.

IV. 2. EJES DEL CONFLICTO

El mismo se planteó en torno a los impactos ambientales³⁵, sociales y económicos de la puesta en funcionamiento de las plantas de celulosa (Merlinsky, 2008). Las objeciones se refirieron básicamente a los efectos contaminantes que tendrían las plantas una vez que estén en funcionamiento debido a la utilización del Proceso Kraft³⁶ en el blanqueo final del papel. Es por eso que las poblaciones locales demandaron un informe técnico que diera cuenta i) de las tecnologías que emplearían las industrias, ii) del impacto ambiental que tendrían en los centros urbanos próximos y iii) en el ecosistema del río Uruguay.

Por su parte, los asambleístas enfatizaron que uno de los motivos más importante de las pasteras para instalarse en los países del Sur, es que ya no encuentran licencia social³⁷ para operar en sus países de origen. Por eso, trasladan este tipo de industrias hacia países periféricos con una laxa legislación

³⁵ Se entiende por impacto ambiental al efecto producido por una acción humana sobre el medio ambiente

³⁶ Una de las características del proceso kraft utilizado en casi todas las plantas industriales de celulosa en el mundo, es su autosuficiencia energética. Cabe mencionar que el 90% de la energía eléctrica generada por las plantas de celulosa proviene del vapor de la combustión de biomasa forestal, proveniente de los excedentes del procesamiento de la madera, como son el aserrín y la corteza (subproductos) los cuales son destinados a la generación de energía a través de la combustión en modernas calderas de biomasa. Otra de las principales características del proceso Kraft de producción de celulosa es su capacidad para recuperar y reutilizar los productos químicos que se utilizan en la cocción de la madera. En efecto, éstos se retiran junto con la lignina disuelta y quedan como remanentes de su combustión como licor negro en la forma de una ceniza fundida la que posteriormente es acondicionada para generar nuevamente el sulfuro y el hidróxido de sodio que componen la solución química que disuelve la lignina de la madera liberando las fibras de celulosa. El papel blanco es el tipo de papel más demandado en el mundo, es debido a ello que parte importante de la celulosa debe ser blanqueada. Para esto, el cloro fue aprovechado en la industria por su especial propiedad blanqueadora que no provocaba daño en el producto. Por esta razón el compuesto se utilizó durante años en la industria hasta que las investigaciones científicas desarrolladas en la década de los 80' demostraron que su reacción química con la materia orgánica daba origen a compuestos altamente nocivos para el medio ambiente, conocidos como dioxinas. Consecuencia de ello, la industria mundial de celulosa ha implementado desde entonces modificaciones al proceso de blanqueo que, básicamente, se han orientado a reemplazar el cloro elemental gaseoso por otros compuestos. La tendencia mayoritaria ha sido el reemplazo total del cloro elemental gaseoso por la cantidad equivalente de dióxido de cloro, el cual genera una cantidad menor de compuestos orgánicos clorados. (Greenpace)

³⁷ Licencia social es el derecho que deben tener los habitantes a aceptar o no la instalación de industrias que modifican compulsivamente el modelo social y económico proyectado para la región. (Documento de difusión pública de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú. 01-2007)

ambiental en donde además suelen pesar muy fuerte argumentos tales como el beneficio económico y la creación de puestos de trabajo. En segundo lugar, se generaron discusiones relacionados con los modelos de producción forestal implementados en la zona, en un contexto de compromisos ambientales que a nivel mundial sientan las bases para transformar el modelo de desarrollo en un desarrollo sustentable³⁸, razón por la cual la instalación de las papeleras impactó fuertemente en los gualeguaychenses que reaccionaron promoviendo acciones de protesta en defensa del medio ambiente y de su calidad de vida. En tercer, lugar el diferendo impactó en el MERCOSUR debido a la discusión que se generó a su interior en relación a las diferentes posturas de los países miembros en torno a las características del conflicto. Brasil, por ejemplo, sostuvo que dicho conflicto es estrictamente bilateral y que como tal debe resolverlo el Tribunal Superior de la Haya como lo establece el Tratado del Río Uruguay. Mientras que para Uruguay el conflicto es un problema regional, por lo cual solicita que la resolución del mismo se realice a través del Mercosur. La tensión generada entre ambos países, por la instalación de las papeleras, agudizó las asimetrías –que ya existían antes de que este se integrara como bloque- en variables tales como el producto y el intercambio comercial entre los socios generándose una necesidad de los países

³⁸La conceptualización de Desarrollo Sustentable surge en la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de Naciones Unidas (1988) y se refiere a la manera en que se posibilita la satisfacción de las necesidades de la presente generación sin menoscabar conscientemente las posibilidades de las futuras generaciones en satisfacer las propias. Es importante destacar que el desarrollo sustentable no se refiere a un estado inmutable de la naturaleza y de los recursos naturales, sino que incorpora una perspectiva de largo plazo en el manejo de los mismos, por lo que ya no se apunta a una "explotación" de los recursos naturales sino a un "manejo" de éstos. Es sustentable aquel modelo de producción que utiliza las tecnologías adecuadas para la transformación de los ecosistemas con el objetivo de aumentar la calidad de vida mediante la utilización racional de los recursos naturales. (Sejenovich y Panario, 1996).

más chicos de actuar por fuera del mismo, dado que este no colma sus expectativas ni representa sus intereses (La Nación, 3-05-06).

IV. 3. SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL MOVIMIENTO SOCIAL

Como señaláramos anteriormente, las Oportunidades Políticas, las Estructuras de Movilización y los Procesos Enmarcadores son factores o dimensiones de la síntesis integradora para el análisis de los movimientos sociales que solo pueden separarse analíticamente. Éstos, se presentan en forma simultánea, funcionan como una totalidad sistémica y sus relaciones causales no son lineales ni se dan en un solo sentido. Son por lo tanto relaciones complejas que dependen de la capacidad de agencia de los actores para lograr los cambios deseados.

IV. 3. 1. ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS (EOP)

La EOP es utilizada por los especialistas (Eisinger, 1973; Tilly, 1978; Jenkins y Perrow, 1977; Tarrow, 1983) cuando se quiere analizar la relación entre la política institucionalizada y el movimiento social. Y también advertimos que en las variables de la EOP, podemos distinguir entre la estructura formal institucional o legal de un sistema político (grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado) y la estructura más informal de relaciones de poder característica del sistema político en un momento dado. En ese sentido, y en lo que respecta a esta investigación, nuestro trabajo de campo nos llevó a considerar que el análisis debía enfocarse en el grado de apertura relativa del sistema

político³⁹ institucionalizado local, como variable explicativa más importante de la EOP para el surgimiento, y posterior desarrollo del movimiento, ya que, como veremos, el movimiento contó desde sus inicios con el apoyo de todo el espectro político y del sector económico de la ciudad, lo que legitimó la acción del movimiento al tiempo que aseguró a los manifestantes que la represión no iba a estar presente durante las acciones de protesta.

IV .3. 2. GRADO DE APERTURA RELATIVA DEL SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL LOCAL

Entendemos que en Gualeguaychú, el acceso parcial al poder de los ciudadanos estuvo en función de: a) La Reforma de la Constitución Nacional en 1994, b) La legislación ambiental, c) El proceso de descentralización consolidado en los 90' y, d) El tipo de gestión implementada entre los años 1991-2007.

IV. 3. 2. 1. REFORMA DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Una cuestión importante a tener en cuenta es que cuando se reforma la Constitución Nacional en el año 1994, se establece el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente no contaminado, derecho que va a ser luego desarrollado por la Ley General de Ambiente, legitimándose de esta manera las demandas de la sociedad civil al respecto y obligando a las autoridades pertinentes a que

³⁹ Recurrimos a Easton (1965) para conceptualizar el sistema político. Dicho autor considera que un sistema político es un espacio de interacciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, regulados por las leyes y las reglas del juego democrático en el que existen entradas que se refieren a las demandas y apoyos sociales, procesamiento de las demandas y las salidas que son las decisiones y acciones de las autoridades gubernamentales para satisfacer las demandas planteadas.

implementen las acciones necesarias para el cumplimiento efectivo de ese derecho. A su vez, la institucionalización ambiental nacional y provincial existente promovió –en algunos casos- la toma de conciencia en las sociedades locales sobre cuestiones relativas a la preservación y protección ambiental, como así también a la difusión de las problemáticas ambientales en cada provincia y municipio definido como tal.

IV. 3. 2. 2. SURGIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

En la Constitución originaria (1853) no existían leyes estrictamente ambientales con lo cual, esta problemática al no estar delegada en la Nación, estaba implícitamente retenida por las provincias⁴⁰. A su vez, muchas provincias delegaban estas funciones en los municipios. Así, el derecho ambiental provenía de tres fuentes: Nación, Provincia y Municipios, lo que se traducía en una proliferación de normas que en ocasiones se superponían o también se contradecían, y en una gran cantidad de autoridades, lo que hacía más dificultosa aún su aplicación. Hasta 1994, las leyes ambientales que dictaba la Nación eran leyes de “adhesión” que las provincias podían adoptar o no, razón por la cual para que una norma dictada por la Nación pudiera ser aplicada en alguna provincia, primero debía contarse con una ley dictada por la legislatura local adhiriendo a la

⁴⁰ La Nación Argentina se constituye con los poderes que las provincias le delegan en forma expresa. Lo que no ha sido delegado a la Nación pertenece al área de competencias reservadas por las provincias. Esta es la regla máxima que resume el derecho argentino y que se sintetiza en la fórmula del Artículo 104 de nuestra Constitución originaria (121 actual): “*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos al tiempo de su incorporación*”

misma. La creación del COFEMA⁴¹ en 1990 y la firma del Pacto Federal Ambiental en 1993 entre todas las provincias y la Capital Federal con el gobierno nacional, solucionó este problema ya que entre sus objetivos está el de compatibilizar la legislación ambiental. Cuando se reforma la Constitución Nacional en 1994, ambas cuestiones son incorporadas adquiriendo la temática ambiental su máxima jerarquía, superando el atraso que tenía la Constitución Nacional con respecto a las constituciones provinciales, que ya en la década del 80 habían incluido la temática ambiental en sus Cartas Magnas. (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable). Rescatamos el artículo 41 de la Constitución de 1994 porque al establecer el derecho de todos los habitantes “a gozar de un ambiente sano, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras” (Capítulo Segundo. Nuevos Derechos y Garantías). Este legitima las demandas de los ciudadanos con respecto a la preservación del medioambiente. En el mismo artículo, también, se instituye el reparto de competencias entre la Nación y las provincias al establecer que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. El artículo 124, a su vez, establece que las provincias ejercen “el dominio originario de los recursos naturales en su territorio”.

⁴¹ El Consejo Federal de Medio Ambiente, creado en 1990, y revitalizado en 2003, está compuesto por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como representante del gobierno nacional, todos los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de sus representantes, responsables de los 24 organismos ambientales provinciales. El COFEMA fue reconocido por los gobernadores, en el Pacto Federal Ambiental, como instrumento válido para la coordinación de la política ambiental. Tiene como objetivos relevantes el formular una política ambiental integral y coordinar estrategias, planes y programas de gestión regionales y nacionales, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar con todos los sectores de la sociedad involucrados en la problemática ambiental.

En este contexto, se sanciona la Ley General del Ambiente 25675/2002 que establece la normativa relacionada con los presupuestos mínimos necesarios para asegurar a los habitantes el derecho a gozar de un ambiente no contaminado. Entre otros puntos, la Ley, destaca que a partir de un modelo de gestión sustentable y apropiada del ambiente se promuevan cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable mediante la incorporación de la educación ambiental en la currícula estudiantil formal e informal y fomenta la participación social en aquellos planes y programas relacionados con el ordenamiento ambiental del territorio básicamente en las etapas de planificación, evaluación de resultados y en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Enumera, además, los principios de política ambiental que deberán tenerse en cuenta para la aplicación e interpretación de normativas ambientales: prevención, precaución, equidad intergeneracional, responsabilidad, subsidiaridad, sustentabilidad y solidaridad. Contempla la obligación para todas aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, a realizar un EIA toda vez que se realicen obras o actividades riesgosas para el ambiente. De allí el énfasis de los gualeguaychenses en reclamarle a las autoridades nacionales que garanticen el principio precautorio, la realización de un informe técnico que dejara en claro el tipo de tecnología que las empresas utilizarían en la producción de pasta de celulosa, y de los impactos ambientales que se producirían en la zona una vez que las pasteras estén funcionando.

IV. 3. 2. 3. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIO

En la actualidad se señala la importancia que tiene la estructura del poder en el sistema político cuando se habla de oportunidades para la acción colectiva. En este sentido, la distribución del poder entre los diferentes niveles del gobierno condiciona el ambiente en el que ocurre la vida social de las personas y define los derechos políticos de los individuos al establecer los procedimientos formales de participación y representación. En aquellos países que existe una estructura política federal, coexisten varios ordenamientos jurídicos estatales administrativos sobre un mismo territorio que en el caso de la República Argentina son tres: Nación, Provincia y Municipio y cada uno de ellos poseen potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias. De esta manera la jurisdicción nacional se constituye en

una suerte de Estado de estados conviviendo en igualdad con otro ámbito de gobierno –las provincias que también están dotadas de soberanía interna- y un tercer estamento, los municipios a los que si bien no puede adjudicárseles poderes equivalentes a los dos anteriores, tienen potestades y autonomía política, administrativa, económico financiera e institucional (Blutman et al, 2007: 16).

Si bien existen numerosas definiciones de municipio, coincidimos con Iturburu (2000) en que la definición incluida en la Constitución de la provincia de San Luis es la más representativa de las expresiones en muchas constituciones argentinas. En ella el municipio ha sido definido como una

comunidad natural con vida propia e intereses específicos con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política administrativa territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones” (2000: 4).

Así visto, constituye el primer ámbito en el que el hombre desarrolla la actividad política, ya que ante su gobierno los ciudadanos hacen valer sus derechos y reclamos. No es simplemente una dependencia o delegación administrativa provincial, tiene una jerarquía institucional porque la constitución le ha conferido las facultades necesarias para atender los intereses locales⁴². Esta transferencia de funciones desde el gobierno nacional habilitó a que los gobiernos locales en situaciones de crisis pudieran rediseñar su gestión de gobierno. En efecto, durante la crisis de 2001-2002, varios gobiernos locales aseguraron no solo el pago de sueldos a los empleados municipales sino también los servicios básicos en materia de salud, educación y seguridad, al tiempo que se reforzaba la asistencia social a los sectores más vulnerables (Blutman, 2007)

Señalan los especialistas que cuanto más amplia es la descentralización⁴³ en la distribución del poder político mayor es la autonomía de las autoridades locales, lo que provee, por un lado, una estructura de resguardo a las instituciones políticas básicas en caso de crisis política y económica, (Blutman et al, op). Y por el otro, posibilita el incremento del número de puntos de acceso al sistema político conformándose de esta manera un canal abierto mediante el cual se amplía la oportunidad para la acción colectiva (Kriesi, 1995: 171). Canal que es

⁴² La Reforma Constitucional de 1994 en su artículo 123 estableció “que cada provincia dicta su propia Constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”

⁴³ La descentralización consistió en el traspaso de competencias a provincias y municipio de políticas básicamente relacionadas con la salud, la educación y la vivienda. Y si bien este proceso aparece como una tendencia a nivel universal debido a las demandas de una sociedad altamente heterogeneizada que exige soluciones en lo inmediato, en nuestro país este proceso “básicamente estuvo vinculado a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste así como a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas” (García Delgado, 1997)

aprovechado por la sociedad civil organizada, dado que el elemento novedoso que surge en los 90' con motivo de la Reforma del Estado, es el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil ya no son receptoras pasivas, sino que sostienen su derecho a participar en la implementación de las políticas públicas, aduciendo un mayor conocimiento de las necesidades de la comunidad pretendiendo garantizar de esta manera el control de la direccionalidad y eficiencia de las acciones. (De Piero, 2010; Rofman y Foglia, 2015)

A nivel local el proceso de descentralización incrementó la importancia del municipio como eje del desarrollo local y concebido como sustentable. Este proceso supuso

que los gobernantes locales tengan un rango importante de autonomía ya que, comparativamente con el nivel central, este ámbito puede responder con mayor flexibilidad a las oportunidades, comprender mejor las necesidades locales y articular más efectivamente las acciones interinstitucionales (Iturburu, 2000 :13).

Para ello, fue necesario que las autoridades locales desarrollaran capacidades específicas para poder responder a las nuevas funciones que adquirieron como consecuencia de la Reforma del Estado, existiendo coincidencia entre los especialistas (Tecco, 1997; García Delgado, 1997; Arnoletto y Beltrán, 1997) al señalar que el cuidado del “ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental se asumen como nuevas incumbencias municipales íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio” (Iturburu, 2000: 29)

Esta nueva realidad significó, necesariamente en reordenamientos de carácter institucional y de gestión municipal, que apuntaran a fortalecer el

desarrollo local como la única manera de mitigar las consecuencias de la retirada del Estado Nacional en materia de política social⁴⁴. De allí, que los municipios debieron desarrollar iniciativas que permitieran mejorar las relaciones entre los tomadores de decisiones y las comunidades locales. Supuso, desarrollar una sinergia entre las políticas públicas, la gestión municipal y la creación de un sistema económico local que le permitiera mejorar su capacidad productiva. En este contexto, la planificación integral se traslada al ámbito local, considerado como el único válido a la hora de planificar (*Bernazza, 2007*). Sostiene la autora que

este cambio en el para qué, para quiénes y en qué escala planificar, y, fundamentalmente, el cambio referido a quiénes planifican, se inscribe en el reemplazo de los grandes paradigmas explicativos y abarcativos del desarrollo por otros fragmentarios o focalizados, justificados por la concepción autogestionaria y pluralista que asigna a la propia comunidad o medio local un saber preciso y absoluto sobre sus recursos, y por ende, sobre los planes y proyectos que necesita desarrollar (*Bernazza, 2007: 8*).

Es por eso es que quien planifica ya no solo es el Estado sino también una organización o una comunidad.

En el ámbito municipal, la introducción de la planificación estratégica implicó que las autoridades del municipio garantizaran a la población local su derecho a participar en las decisiones que afectan al desarrollo productivo local y a promover su involucramiento en programas comunitarios dirigidos a solucionar problemas concretos. Estas nuevas herramientas de gestión incorporadas, permitieron que

⁴⁴ En la nueva relación “Estado-Mercado-Sociedad Civil que promueve el libre mercado y las políticas neoliberales se produce una redefinición de la concepción de la política social: de una concepción de política universalista, centralizada y de financiamiento de la demanda se pasa a otra de políticas focalizadas, de carácter descentralizado y de financiamiento de la oferta” (*García Delgado, 1997: 14*)

una vez Identificado el problema, se tratara de resolverlo participativamente, lo que significa diagnosticarlo correctamente, conocer las causas del mismo, sus efectos y posibles soluciones.

IV. 3. 2. 4. MUNICIPIO DE GUALEGUAYCHÚ. TIPO DE GESTIÓN IMPLEMENTADA

Con respecto a nuestro estudio de caso, las autoridades municipales de Gualeguaychú conjuntamente con el Concejo Deliberante, los distintos partidos políticos⁴⁵, la Iglesia local y la sociedad civil organizada (ONGs, organizaciones sindicales, asociaciones empresarias, vecinales, etc.) ante la crisis desatada en la Argentina a comienzos del siglo XXI, declararon la emergencia social y pusieron en funcionamiento un “comité de crisis” multisectorial destinado a reducir las consecuencias de la misma⁴⁶. Por otro lado, emprendieron acciones tendientes a mejorar los niveles de participación elaborando una estrategia de desarrollo de manera conjunta entre el pueblo y las instituciones a partir del manejo integral de los recursos naturales y el hábitat, poniendo de manifiesto “que el territorio no es solamente un espacio físico sino también una construcción social que involucra dimensiones sociales, económicas, institucionales, políticas y culturales”. (Bernazza, 2007: 123). En este sentido la Municipalidad lanzó en el año 2000 el

⁴⁵ Nuevo Espacio Entrerriano (NEE), Partido Justicialista, Unión Cívica Radical, Partido Convocatoria para la Reforma del Estado con Ética Republicana (Crecer)

⁴⁶En relación a este tema, Delamata (2009) señala que según las Ordenanzas 10.429/00 y 10.535/01 del Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de San José de Gualeguaychú se adoptaron medidas de contención y priorización del gasto municipal, donde el norte, y la preocupación central lo constituyen la cuestión social de nuestro pueblo en lo que hace a alimentación y salud: el mantenimiento de programas de evidente carácter social como el denominado “mil viviendas”, garantizar servicios esenciales como la higiene urbana, obras sanitarias...etc.

Plan Estratégico de Gualeguaychú (PEG) cuyo objetivo era construir con la comunidad un plan de desarrollo local a largo plazo que articulara las dimensiones de la realidad social, cultural, política, económica y ecológica. Este Plan puso énfasis en la participación y en las nuevas formas de cooperación con el fin de estimular las iniciativas locales y concretarlas (Municipalidad de Gualeguaychú, 2001:7). Se implementaron además

políticas de control ambiental para la producción industrial, las obras para el filtrado del vertido de efluentes orgánicos al río, la prohibición de industrias contaminantes como las curtiembres y perjudiciales para el sistema acuático como las areneras. Asimismo se impulsó la industria del reciclado y se desarrollaron actividades de concientización ecológica desde el Municipio (Delamata, 2009: 242).

Por todo ello, el Municipio y la Ciudad de Gualeguaychú recibió en el año 2002, el premio al Mejor Municipio del País otorgado por la Fundación Grupo Innova, y en el año 2003

la ONU le otorgó la distinción Modelo de Buenas Prácticas Municipales, resaltando la capacidad de los ciudadanos en auto administrarse y construir su propio modelo de ciudad, principalmente en la construcción del tejido social y la preservación del medio ambiente (Delamata, 2009: 242-245).

IV. 4. CONFORMACIÓN DE VECINOS AUTOCONVOCADOS

Es en este marco de gestión municipal participativa, que en el año 2003 se conoció la intención del gobierno uruguayo de permitir la instalación de una fábrica destinada a la elaboración de pasta de celulosa en Fray Bentos. Esta noticia generó gran preocupación entre los gualeguaychenses, que comenzaron a organizarse para que el Intendente de la ciudad requiera información fehaciente

sobre el tema y para conocer cuáles iban a ser las implicancias en el medio ambiente de la cuenca del río Uruguay si se confirmaba la instalación de las pasteras del otro lado del río. Preocupación que de acuerdo a nuestros informantes se relaciona con la experiencia de 1991 cuando se produjo el cierre del frigorífico que marcó el fin de una etapa de crecimiento, dado que esta empresa inaugurada en la década del 30 dio trabajo a la mayor parte de la población local. Esta realidad –nos dicen- impulsó a los gualeguaychenses a reemplazar el desarrollo local basado en la explotación del frigorífico por el desarrollo basado en la industria turística y del carnaval, que según los gualeguaychenses desplazó al carnaval de la provincia de Corrientes que hasta ese momento aparecía como el “Carnaval del País” De esta manera, como mencionáramos en el apartado anterior, se inició en la ciudad de Gualeguaychú un estilo de gestión participativa promocionando el cuidado del medio ambiente para que las actividades relacionadas con el disfrute de la naturaleza puedan ser elegidas como destino turístico a nivel nacional, y muy especialmente por los habitantes que provienen de la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires. Es esta capacidad de construir su propio modelo de ciudad la que se vio amenazada con las pasteras funcionando. De allí que la comunidad, el poder ejecutivo local, el legislativo local y los partidos políticos le reclamaron a las autoridades nacionales y provinciales que le soliciten a la R.O.U. el cumplimiento del Estatuto del Río Uruguay dado que el efecto contaminante que tendría la planta una vez que esté en funcionamiento provocaría la pérdida de sus fuentes de ingreso obtenidas por el turismo y porque peligraría la exportación de su producción agropecuaria dado

que sus productos perderían su condición de salubridad con las pasteras funcionando.

En el año 2003, la acción colectiva generada frente a la intención del gobierno uruguayo de permitir unilateralmente la ubicación de una industria sospechada de contaminar el medio ambiente, originó un espacio de reunión llamado Vecinos Autoconvocados. Sus primeras reuniones en formato de Asamblea fueron en los salones de la Municipalidad, cuando estas instalaciones quedaron chicas continuaron en la Escuela Normal, en el club Sirio Libanés y en el Teatro de Gualeguaychú. En estas reuniones que contaba con el aval del ejecutivo y de todo el espectro político local se invitaba a funcionarios, políticos, técnicos y científicos especialistas en temas de contaminación para que aporten su visión acerca del problema –visión, que siempre compartía los objetivos del movimiento- logrando de esta manera que el público concurrente se identificara plenamente con el motivo de la lucha. De esta manera el teatro se convirtió en el lugar de reunión de los assembleístas, en un foro desde el que se podían dirigir a la gente quienes se encontraban muy complacidas de compartir la asistencia al espectáculo con la realización de debates relativos a la contaminación

Según el relato de uno de los entrevistado,

con las autoridades políticas de Gualeguaychú estuvimos en plena... concordancia. Hasta tal punto que el intendente... bueno, Emilio Martínez Garbino fue quien hizo la presentación. Luego le siguió Daniel Irigoyen. Daniel Irigoyen... hacíamos las reuniones en la municipalidad, en el salón azul en total concordancia con él. Hasta tal punto que él en cierta medida estaba a la cabeza de este movimiento. Y hay un hecho muy importante de las autoridades políticas de esa época, que fue la toma de muestras del río, para establecer la línea de base del río Uruguay. Eso es importantísimo y, se lo reconocemos a las

autoridades municipales de Gualeguaychú. Y estuvimos en excelentes relaciones, no hubo ningún tipo de rivalidad partidista en ese momento” (Entrevista N° 3: 04-10-2013).

A estas asambleas concurren pequeños productores agrarios, dueños de comercios relacionados con el turismo, profesionales, amas de casa, desocupados, jubilados. Se destaca además la participación de militantes de todo el espectro político local: Radicalismo, Justicialismo, Nuevo Encuentro, Partido Crecer (Convocatoria para la Reforma del Estado con Ética Republicana), y de actores sin militancia política pero con pertenencia partidaria y si bien muchos de ellos fueron parte de una generación que vivió la política como forma de transformación social, es a partir del conflicto por la construcción por las pasteras que encontraron una causa común que los identificara. Saben que a diferencia de los años de la dictadura, no iban a ser reprimidos dado que la acción de protesta a partir del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) es considerada como el ejercicio de un derecho ciudadano y no como una disrupción del orden público lo que trajo importantes consecuencias para la legitimación de los actores que realizan la protesta. En efecto, las manifestaciones de dos de los entrevistados subrayan la importancia que tuvo para el movimiento la decisión de las autoridades nacionales de no reprimir el bloqueo al Puente Internacional Gral. San Martín:

....nosotros estuvimos en la ruta, pero nosotros no teníamos armas ni herramientas para cortar la ruta. Gendarmería Nacional tenía un puesto de control donde estábamos nosotros. Gendarmería Nacional nos cuidó, nos protegió durante todo el tiempo que duró el corte de ruta, no es que el corte de ruta lo hizo la gente solamente. Lo hizo la gente en familia porque Gendarmería tenía orden de protegernos (entrevista N°4: 17/10/2013)

En la misma sintonía, otro miembro de la Asamblea nos dice:

En lo que sí yo creo que el Gobierno Nacional ayudó... pero esto es una apreciación muy personal... es que en el corte de Arroyo Verde, que duró casi 3 años... 2 años y pico... el Gobierno puso la gendarmería. Puso una carpa con 10 ó 12 gendarmes. Entonces eso fue una forma de apoyar la asamblea. Porque vos imaginate... que en Arroyo Verde, donde de noche quedaban 8; quedaban 9...; quedaban 4... con la barrera cortada... Escuchame, iban 2 camioneros y te levantaban el corte en 5 minutos. Porque ya pasó de camioneros que se bajan con revolver a tirar tiros... (Entrevista N°6: 17/10/2013).

Finalmente y a modo de síntesis sobre este apartado queremos señalar que a través del análisis pudimos apreciar que las modificaciones en las dimensiones de la EOP, fundamentalmente en lo que se refiere al grado de apertura del sistema político, convirtieron al sistema político local en más receptivo al nacimiento de un movimiento social. El proceso de descentralización que se dio en el país a partir de la década del 70', y que se consolidó en los 90', por un lado habilitó al municipio a encarar el desarrollo local y sustentable de acuerdo a las características y capacidades propias de la ciudad, lo que supuso que las autoridades del municipio implementaran un tipo de gestión participativa que permitió a los gualeguaychenses decidir qué tipo de desarrollo querían para su ciudad a partir del cierre del frigorífico. Por el otro, incrementó el número de puntos de acceso de la sociedad civil al sistema político conformándose un canal abierto para la acción colectiva.

El accionar de los vecinos que tuvo una doble legitimidad de origen –la legislación ambiental y el intendente que alentó a los vecinos a reunirse y a debatir el problema de las pasteras- se vio además favorecido por la decisión de las

autoridades nacionales de no reprimir la protesta, y por la actitud de los políticos locales oficialistas y opositores que si bien cuando comienzan los vecinos a organizarse, mantienen con respecto a la instalación de las pasteras una actitud expectante, cuando se incrementa el número de participantes al movimiento, lo apoyan en tanto partido político y sus militantes se incorporan al movimiento en calidad de vecinos debido a que la forma organizativa de la Asamblea de Gualeguaychú no admitía banderías políticas en su seno.

En lo que sigue, analizaremos de que manera la estructura organizativa del movimiento asambleario de Gualeguaychú permitió poner en marcha el movimiento, alentó a los individuos a comprometerse en la acción colectiva y a obtener y gestionar los recursos necesarios que permitieran mantener la movilización

IV. 5. ESTRUCTURAS DE MOVILIZACIÓN

Se refiere a la importancia que tiene el análisis sobre las formas consensuadas de llevar adelante acciones colectivas en el seno del movimiento, que les permita obtener recursos y comprometer a los individuos en la movilización. Se ocupa, por lo tanto, de analizar cómo es la organización interna, el tipo de liderazgo, el sistema de comunicación al interior del movimiento, el uso de la tecnología, la relación con los medios masivos de comunicación, y fundamentalmente, como se van configurando y fortaleciendo las micro relaciones. Como por ejemplo, las redes de parentesco y de amistad que otorgan la confianza necesaria para que se active la acción colectiva, las asociaciones voluntarias y todas aquellas instituciones de la sociedad civil así como las estructuras

institucionales del Estado, y del mundo de lo económico que puedan servir de contextos relacionales en la movilización de la protesta. (McCarthy, 1999). Vinculan además a los organizadores con la periferia o entorno social, y permite que el movimiento perdure en el tiempo.

En Gualeguaychú a través del nombre del movimiento, Asamblea de Gualeguaychú, designaron una identidad, una forma organizativa y una estrategia de acción determinada. Según nuestros informantes, la organización de la Asamblea fue horizontal, abierta y democrática, con un coordinador que se elegía en el momento de la reunión. Sus miembros manifestaron no tener vínculos con movimientos ecologistas y en general tampoco tenían conocimiento de la problemática ambiental hasta la aparición del conflicto. Todos los participantes estaban en condiciones de emitir opinión respetando el orden establecido por el coordinador. Luego se votaba a mano alzada las distintas propuestas y se respetaba aquella que había recibido mayor cantidad de votos. Cuando se sometía a la voluntad popular medidas de lucha, como por ejemplo el bloqueo al puente internacional Gral. San Martín, se registraba la presencia de 3.000 a 4.000 personas. En estas ocasiones había hasta nueve coordinadores que separaban a los asambleístas de acuerdo al voto emitido para poder contabilizarlos con mayor facilidad. Manifestaron además los entrevistados que en las reuniones de la Asamblea nunca existió división en comisiones y durante el desarrollo de las mismas las novedades eran escuchadas por todos los presentes y las propuestas se tomaban por consenso.

En un primer momento, los fondos necesarios para el funcionamiento de la Asamblea provenían de donaciones realizadas por los mismos integrantes del

movimiento de acuerdo a sus propias posibilidades, por los comerciantes y empresarios locales. Mientras que la logística para la realización de las marchas fue facilitado por el Municipio. Y a medida que aumentaba el poder de convocatoria, el gobierno provincial comenzó con la entrega subsidios monetarios que fueron utilizados por los assembleístas para recorrer el país y promocionar la lucha antipastera.

Las 6 ó 7 personas que comenzaron a reunirse en la Municipalidad en el año 2003, ampliaron la convocatoria primero a los amigos más cercanos y a familiares, y más tarde a distintas asociaciones de carácter público y privado en defensa del medio ambiente. En estas reuniones,

A veces... se votaba ir hacer una entrega de volantes o cortar quince minutos - No sabíamos cómo cortar una ruta, la verdad - vamos a tratar de detener el tránsito quince minutos y lo aflojamos, porque decíamos que nos van a pasar por arriba y nos van a matar a palos. Y a veces éramos poquititos, que realmente era imposible hasta de detener un auto para entregar un volante. Y muchos entraron a preguntar... qué nos pasa que no convocamos, más allá de que algunas radios nos abrían las puertas y nosotros explicábamos, convocábamos... Y... hubo... este... gente de la asamblea que pensó... usemos el precepto bíblico aquel que lleguemos al padre a través del hijo, ¿no? Entonces empezaron a recorrer con gráfica, un montón de... videos y demás... las escuelas primarias⁴⁷, en un principio eran las escuelas primarias. Descubrimos que el chico... volvía a su casa y ponía el tema en la mesa. Y el padre qué, qué, cómo... y el chico le explicaba: "Y vamos papi a esto" Y... bueno... empezaron aparecer las familias. Y ahí empieza a tomar... fuerza, a ser más masivo el movimiento.. Honestamente la reacción y el efecto que tuvo llegar a los chicos fueron fabulosos (Entrevista N°5: 17/10/2013).

La estrategia, relatada por el assembleísta entrevistado, permite comprobar la existencia de una sociedad civil fuertemente organizada que se puso en marcha

⁴⁷ Según estadísticas obtenidas en la Corporación de Desarrollo de Gualeguaychú, en el Municipio cursan 10.896 alumnos en el nivel primario, 7.968 en el secundario, 1897 en el terciario y 528 en el universitario (Auditoría Ciudadana. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Presidencia de la Nación, 2004)

a partir de grupos preexistentes, de redes de individuos que sobre relaciones de reciprocidad y confianza han tenido una experiencia cooperativa y solidaria. En efecto, según nos cuentan, en la ciudad de Gualeguaychú existen numerosos grupos solidarios, fundaciones, y ONGs en los que participan una gran parte de la sociedad local⁴⁸: Se calcula una ONG cada 200 habitantes aproximadamente (Delamata, 2009). Es precisamente sobre esta densa red de relaciones preexistentes que los gualeguaychenses forjaron formas compartidas de ver el mundo que legitimó la acción colectiva, transformó la confianza mutua en solidaridad y permitió que el conflicto creciera en intensidad y convocatoria.

Después de la Gran Marcha al puente el 30 de abril del 2005 en la que participaron unas 40000 personas, se produce un punto de inflexión a partir del cual el sistema político provincial y nacional hizo suyo el reclamo de la Asamblea, mientras que desde 2003 veía en la Asamblea un movimiento al que miraban peyorativamente y lo asimilaban a los piqueteros. Por otro lado los asambleístas conforman una ONG⁴⁹ –la ACAG- que además de habilitarlos a recibir subsidios del gobierno provincial, les permite “tener la representación formal y oficial ante el

⁴⁸ A modo de ejemplo, mencionaron la Corporación del Desarrollo de Gualeguaychú, la existencia de dos Rotary Club, uno de los cuales es mixto, el grupo San Andrés que brinda asistencia a los niños con síndrome de Down, el grupo Magnasco, que es una institución de mujeres dedicada a la cultura, el grupo de los Conscriptos de la Clase 32 que mantienen la sala de pediatría del hospital local, etc. Con respecto a la Corporación del Desarrollo, esta es una institución civil sin fines de lucro fundada en 1974 y cuya administración es compartida por el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante de la ciudad, entes empresariales, asociaciones profesionales, nucleamientos gremiales e instituciones educativas y culturales. Su objetivo más importante es promover el desarrollo socio-económico de Gualeguaychú.

⁴⁹ Una organización no gubernamental (ONG) es cualquier grupo no lucrativo de ciudadanos voluntarios, que está organizada a nivel local, nacional o internacional. Con tareas orientadas y dirigidas por personas con un interés común, las ONG realizan una variedad de servicios y funciones humanitarias, llevan los problemas de los ciudadanos a los Gobiernos, supervisan las políticas y alientan la participación de la comunidad. Proveen de análisis y experiencia, sirven como mecanismos de advertencia temprana y ayudan en la supervisión e implementación de acuerdos internacionales. Algunas están organizadas sobre temas específicos, tales como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud. Su relación con las oficinas y las agencias del sistema de las Naciones Unidas difiere dependiendo de sus metas, ubicación y mandato. (Centro de Información de las Naciones Unidas)

Banco Mundial, ante la Secretaría Latinoamericana de Derechos Humanos.....pero la ONG está como diluida....no tiene mando en la Asamblea” (Entrevista N°2:4/10/2013). Y es por eso que al autoreferenciarse lo hacen como la Asamblea y no como una ONG. Este doble carácter –como Movimiento Asambleario y como ONG- le otorga al movimiento la ductilidad necesaria para realizar acciones en dos niveles bien diferenciados: la protesta en el espacio público protagonizada por el movimiento asambleario y acciones de lobby o cabildeo en el ámbito parlamentario y en diferentes organismos nacionales e internacionales. Organizarse como ONG los habilitó a recibir subsidios económicos del gobierno provincial –que como ya señaláramos- fueron utilizados para costear los viajes al exterior y a distintas partes del país representando a la Asamblea, y les permitió también participar de una red de Asambleas conformada a nivel nacional e internacional llamada Unión de Asambleas Ciudadanas, defensoras del medio ambiente en diversas localidades. Mientras que, como movimiento asambleario, adoptaron estrategias tendientes a aumentar la visibilidad del colectivo y posicionarse en un lugar de privilegio frente a la sociedad civil nacional e internacional.

Para terminar queremos destacar que para instalar el conflicto en el escenario político nacional, una de las estrategias empleadas consistió en que los medios masivos de comunicación difundieran el problema de las pasteras. En este punto, la presencia en los medios fue resultado de una situación de mutua conveniencia ya que si bien, los asambleístas lograron colocar en el centro del espacio público sus reclamos, los medios contaron con noticias que implicaban acciones inéditas, originales, como por ejemplo el corte de un puente

internacional, caravanas náuticas, una comunidad movilizada y centralidad de las manifestaciones en épocas turísticas. Sin embargo, tal como lo señala Tarrow (1994) los movimientos sociales no pueden lograr que los medios publiquen la noticia como ellos quieren. Nuestros entrevistados sostienen al respecto, que los medios de comunicación solo se interesaron en el corte al puente por lo espectacular de la noticia que fue presentado como una medida carente de reflexión que daña los vínculos del país con Uruguay desviando de esta manera la atención de la cuestión central: la instalación de industrias contaminantes en la zona.

Cuáles fueron las estrategias desarrolladas por la ACAG para articular la protesta es el tema que analizaremos en el próximo apartado.

IV. 6. PROCESOS DE ENMARCAMIENTO

En base a nuestro trabajo de campo, pudimos constatar que los procesos de enmarcamiento del caso que nos interesa se relacionaron con la discusión sobre cómo mantener la calidad de vida a partir de la preservación del medio ambiente. Esta discusión, llevó a la construcción de un marco que funcionó como una guía para la acción colectiva, y contribuyó a crear una identidad colectiva basada en elementos culturales preexistentes a la comunidad de pertenencia. El marco, permitió que los individuos perciban e identifiquen su entorno cotidiano y al mundo en general, orientándolos en todo lo concerniente a las relaciones con otros actores e instituciones. Mediante el análisis de dicho proceso, pudimos apreciar la capacidad de los actores para 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. Asimismo, examinamos la manera en que los promotores del movimiento enmarcaron públicamente el problema, las causas que lo originaron, los objetivos propuestos y las probabilidades de éxito de los mismos, la caracterización de los destinatarios de la protesta y la autolegitimación como movimiento social.

Para poder analizar dicho proceso contrastamos el tipo ideal de marco, presentado en el segundo capítulo, con el marco empírico desplegado por el movimiento para apreciar su capacidad movilizadora. A partir de la metodología de análisis de los marcos de acción colectiva desarrollada por Gerhards (1995), diferenciamos en la estructura del marco entre las dimensiones del enmarcamiento o áreas temáticas y las estrategias utilizadas por los movimientos para interpretar esas áreas temáticas. De esta manera, pudimos comparar ambos marcos y examinar el grado en que el marco empírico se acercó al marco ideal para que la movilización sea exitosa.

IV. 6. 1. MARCO DESARROLLADO POR EL MOVIMIENTO

Primer área temática: Indicar una cuestión del debate público y definirla como problema social resaltando la discrepancia ser-deber ser. La definición de un fenómeno empírico como un problema es el paso más importante para movilizar a las personas. Para lograrlo, el movimiento se abocó a la difusión por distintas vías del impacto negativo que tendría sobre el medio ambiente el proceso de fabricación de pulpa de papel, facilitando de esta manera la comprensión de los gualeguaychenses acerca del mismo. Se refirió asimismo a

algo concreto o cercano a la experiencia cotidiana de los actores sociales, como lo es que el daño ambiental y a la salud con las pasteras funcionando sería grave y permanente, porque se contaminarían las aguas y el aire, perjudicando la producción agropecuaria y el turismo y modificando definitivamente las vidas cotidianas de los habitantes de la ciudad. Incorporado conceptualmente el tema de la contaminación, este fue además incluido dentro de un esquema de interpretación más amplio como el referido a que la política forestal implementada en América Latina sería incompatible con el desarrollo sustentable en la región. En este sentido, cuando las organizaciones uruguayas cruzaron el Río Uruguay para informar a sus vecinos argentinos de la instalación de empresas multinacionales, alertaron a los gualeguaychenses que a estas empresas se le presentaban dos obstáculos insalvables: la disminución de las reservas forestales en Europa, y la mayor cantidad de regulaciones ambientales que se implementaron en los países más poderosos del Hemisferio Norte, razón por la cual decidieron buscar países con tierras fértiles, legislación laxa y débil capacidad técnica de control estatal para implementar el monocultivo forestal⁵⁰ primero y la instalación de las fábricas de pulpa después. Con este argumento se subrayó la debilidad del sistema político regional frente a la decisión de las empresas multinacionales de desplazar los costos ambientales de norte a sur. Este desplazamiento -sostienen los asambleístas en sus documentos- provoca un aumento de la contaminación para quienes el ambiente es la base material de sustento. Con lo cual se suscita un

⁵⁰ La Ley Forestal uruguaya se aprobó a fines de 1987. Este marco regulatorio y una activa política forestal por parte del Estado uruguayo generando condiciones materiales para la inversión privada posibilitó que la superficie forestada de Uruguay alcance unas 750.000 hectáreas: 20% del área es de prioridad forestal y el 5% se destina a la producción agropecuaria (Alvarado, Raquel, 2007).

conflicto en donde se encuentran enfrentadas cosmovisiones relativas al medio ambiente, que por un lado es entendido como un “espacio económico” en tanto sistemas de recursos naturales, y por el otro como espacio vital donde se despliega la vida. Desde esta perspectiva –entonces- el problema en debate está provocado por una acción humana premeditada razón por la cual, las consecuencias no pueden considerarse imprevisibles porque son conocidas.

El tema, debe además para que sea creíble, tener un referente empírico que muestre las consecuencias de no actuar. Según lo declarado por uno de los entrevistados, el antecedente difundido en todas las escuelas de la ciudad acerca de que en Valdivia, Chile, la empresa Celco contaminó los humedales provocando una gran mortandad de cisnes de cuello negro, y que la empresa Ence contaminó lentamente a la población más cercana, a la marisquería y a la pesca provocando graves perjuicios para la salud humana provocando alergias, enfermedades en la piel, afecciones respiratorias y de la vista, otorgó a los Vecinos Autoconvocados una explicación muy convincente para la oposición a este tipo de emprendimientos (entrevista N°4: 17/10/2013)

La contrastación entre lo que es –la instalación de las plantas de celulosa - y lo que debe ser –el derecho a gozar de un ambiente sano- constituyó el marco de injusticia que los actores individuales asumieron como propios. De esta manera si el fenómeno individual puede ser interpretado en el contexto de valores universales es que el tema ya ha tomado una importancia tal que lleva a los actores a buscar urgentemente una solución.

Segunda área temática: Localizar las causas y los agentes causales del problema: al igual que en la definición del problema, los iniciadores del

movimiento buscaron utilizar categorías reconocidas por todos para facilitar la comunicación entre los actores acerca de las causas del problema. El argumento esgrimido por los Vecinos Autoconvocados, se refiere a que los intereses puestos en juego trascienden la frontera de los países en conflicto por la instalación de las dos plantas, y ubican la problemática en el accionar propio del sistema capitalista. De esta manera lo plantea un asambleísta: “Cuando empezamos esta lucha, yo creo que nadie sabía contra que peleábamos. Lo concreto es que lo hacíamos contra el poder económico mundial” (entrevista N°4: 17-10-2013).

Las causas nunca son definidas en términos de auto responsabilidad, sino atribuido a un agente externo, ya que los actores movilizados no deben sentir ninguna carga moral con respecto al problema. Por otro lado, el potencial de movilización se va a ver incrementado si se logra identificar a personas o entidades como agentes causales. Es importante, además, que estos persigan intereses particulares, es decir que se opongan a la idea del bien común. La personificación, expresada en el documento elaborado por la Asamblea dirigido al presidente del Uruguay, en ocasión de conocerse el informe de Banco Mundial desestimando la posible contaminación de las pasteras funcionando, es también muy ilustrativa al respecto. En él se afirma que la comunidad de Gualeguaychú se siente agraviada ...”Cuando su gobierno reafirma y acepta la postura “economicista” de los gobiernos de Finlandia y España, poniendo sus intereses económicos por encima de la salud y la relación de hermandad de nuestros pueblos...”(Diario Junio, 31-10-2005) Como vemos, la responsabilidad de la situación de injusticia percibida por los asambleístas gualeguaychenses recae, en primer lugar, en el sistema capitalista global, luego se identifica a dos países en

particular –Finlandia y España–, y finalmente el documento acusa a las autoridades uruguayas de priorizar un potencial desarrollo económico por encima de la salud de las poblaciones ubicadas en la cuenca del río Uruguay.

Finalmente, se puede encontrar otra estrategia para incrementar el poder movilizador de la atribución causal: La moralización que consiste en transformar la opinión de aquellos actores sociales que no acuerdan con la caracterización del problema en opiniones reprobables, logrando que los mismos sean despojados del respeto mínimo que se le otorga a un miembro al interior de la misma comunidad. En nuestro caso de estudio, no abundan ejemplos que den cuenta de tal moralización dado que según los entrevistados la casi totalidad de los habitantes de la ciudad de Gualeguaychú está de acuerdo con las acciones realizadas por la Asamblea. La moralización, entonces, está destinada a miembros o entidades que no pertenecen a la comunidad: es el caso del funcionario -ligado a la Secretaría de Producción de Entre Ríos- que mandó en pleno apogeo de la Asamblea afiches de promoción acerca de la industria forestal del eucaliptus. Cuando fue a dar explicaciones al teatro de Gualeguaychú fue abucheado por todos los presentes y “al final la gente terminó parada y aplaudiendo para que se fuera...” (Entrevista N°5: 17-10 2013) O el caso de los medios de comunicación nacionales que como señala nuestro informante “tomaron la poca simpatía que tenían al corte como la bandera para defenestrar la lucha de Gualeguaychú” (entrevista N° 2: 4-10-2013)

Tercer área temática: Interpretar los objetivos y la probabilidad de éxito de los esfuerzos: Corresponde a la tercera fase del proceso de construcción de los marcos. Cuando el evento es elevado a la categoría de problema, y están definidas las causas posibles, la tarea que se asignan los

movimientos sociales está relacionada con la construcción de estrategias que conduzcan al éxito de las o las metas planteadas. En esta fase también se aplican estrategias análogas a las que hemos visto anteriormente. Se trate de un conjunto complejo de metas o de una sola meta, estas son designadas mediante el uso de una categoría simple que funcione a modo de eslogan para –nuevamente- facilitar la comunicación entre los participantes del movimiento social. Por otro lado, las metas pueden estar cargadas normativamente al incluirlas en un esquema más amplio de valores universales con lo cual, se refuerza la importancia de sus beneficios en la vida cotidiana de los actores sociales. El eslogan “*no a las papeleras si a la vida*” refleja la preocupación de los assembleístas por mantener un estilo de vida basada en una relación sociedad naturaleza que prioriza la protección del hábitat y el ecosistema. En este sentido, y según los datos recolectados en nuestro trabajo de campo, para los gualeguaychenses es prioritario asegurarle a las futuras generaciones: i) que van a poder seguir disfrutando de las actividades ictícolas y recreativas del río y su entorno, ii) que los productos agropecuarios van a seguir manteniendo la rentabilidad comercial y iii) que el turismo sobre el río y el carnaval va a continuar siendo un factor que dinamiza la economía local.

Una cuestión importante que incrementa el potencial de la definición de las metas, es por un lado el aumento de la percepción que tienen los actores participantes acerca de las oportunidades de éxito del movimiento social respecto de tales metas. Y por el otro, que esas metas sean compartidas por un gran número de personas. La estrategia utilizada para lograrlo fue la referencia a los precursores o a ejemplos históricos en que las movilizaciones sociales tuvieron

éxito como por ejemplo el movimiento vecinal esquelense en 2002, que resultó exitoso en sus reivindicaciones⁵¹, con lo cual se puede esperar entonces un aumento en el número de actores individuales que se unen al movimiento y se incrementan las oportunidades de éxito de las metas.

Cuarta área temática: Encontrar y caracterizar al destinatario de la protesta: La característica más importante de las sociedades modernas es que el funcionamiento del sistema político es clave a la hora de la resolución de conflictos sociales. De esta manera el sistema político se ha convertido en el agente universal de control social y consiguientemente con esto en el destinatario de las demandas (Rivas, 1999). De allí que el potencial de movilización de un movimiento social se incrementa en la medida en que convence a los actores que el sistema político es incapaz de solucionar por sí mismo el problema que aqueja a la población afectada. Mediante este convencimiento, los movimientos sociales aparecen como instancias de solución que sustituyen cualquier política pública que resuelva o intente resolver el problema planteado (Riechmann, 1994; Rivas, 1999). Dado que –en este caso- el destinatario de la protesta fue el gobierno nacional, las técnicas utilizadas para deslegitimarlo se dirigieron hacia las figuras del Presidente y del Canciller (por ser los miembros del sistema político más relevantes para solucionar el problema). Estas se basaron -como en las fases anteriores en i) personalizar al destinatario, en nuestro caso los Cancilleres Bielsa

⁵¹ El movimiento asambleario esquelense fue uno de los más importantes debido a su magnitud y a su impacto en los medios de comunicación. Se originó en oposición al proyecto de extracción de oro con cianuro en las cercanías de la ciudad y sobre un importante cauce de agua. El éxito del movimiento, contribuyó a instalar en la agenda pública, la importancia del debate sobre las consecuencias ambientales y sociales de dicha actividad.

y Timerman, los Presidentes Kirchner y Fernández, que según nuestros informantes tuvieron una mala lectura del conflicto suscitado en Gualeguaychú, ii) imputarles a los mismos la búsqueda de intereses personales: la intención del Presidente Kirchner de ser candidato a Secretario General de la Unasur que “exigía la aprobación unánime de todos los presidentes latinoamericanos, Tabaré Vazquez, Presidente de Uruguay, dijo yo no le doy el voto, yo me opongo. O sea tiene el veto hacia Kirchner” (Entrevista N°3: 4/10/2013) razón por la cual se quiere obligar a la Asamblea a levantar el corte, iii) la moralización que tuvo como destinatario al Canciller Bielsa en un primer momento por no ocuparse seriamente del tema, y al Canciller Timerman, cuando en una reunión con los asambleístas sostuvo que “si Botnia contamina, el mismo la iba a sacar” en lugar de intentar solucionar el conflicto a nivel diplomático y iv) la corrupción que -según los asambleístas- caracteriza a todo el sistema político.

Quinta área temática: Justificarse como actores legítimos de la protesta: Los movimientos sociales incrementan su potencial de movilización cuando pueden presentarse a sí mismos como un actor colectivo confiable y valioso. Lo más importante en esta instancia es demostrar, en primer lugar, que el movimiento es portador de un valor social central como puede ser la lucha por la conservación del medio ambiente. En segundo lugar, que sus integrantes más importantes no persiguen fines particulares sino la obtención de un bien público. Es así, que cuando la Asamblea detectaba que algún integrante tenía la intención de obtener un rédito personal como por ejemplo postularse para ocupar un espacio en el sistema político institucional, sus opiniones dejaban de ser escuchadas. En tercer lugar, los iniciadores del movimiento reclutan a personajes

renombrados y confiables a los ojos de la sociedad para beneficiarse con su carisma. Normalmente estos personajes provienen de segmentos de la sociedad cuya actividad es considerada valiosa y realizada con desinterés, como por ejemplo las Iglesias. En ese sentido, vale destacar que desde el campo religioso gualeguaychenses, a partir del conflicto todos los años realizan una oración ecuménica en el paraje Arroyo Verde como expresión de apoyo a la lucha contra las pasteras. También es menester mencionar a las cámaras empresariales locales que aportaron con la logística de las marchas, el mundo del arte, las universidades locales y nacionales⁵² y los medios de comunicación locales. Estos incluían permanentemente reportajes a personalidades del mundo académico que explicaban los efectos de la contaminación en la vida cotidiana de la población. Es así como la ciudadanía en general –que no pertenecía a ningún movimiento ambientalista- fue paulatinamente identificándose con los objetivos propuestos por los iniciadores del movimiento.

A modo de síntesis, sobre este apartado, podemos señalar la gran relevancia que tuvieron las ideas y creencias compartidas en la configuración del movimiento, dado que estas actuaron como marco estructurante de significados colectivos de especial importancia para sus seguidores, pues se encuentran en el origen de los sentimientos de pertenencia a un grupo, y están íntimamente

⁵² El N° 38 de la Revista Encrucijadas redactado en febrero del año 2006 por ejemplo, fue el resultado de un esfuerzo colectivo coordinado por el Dr. Héctor Sejenovich, asesor de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG) y profesor de las universidades de Buenos Aires y de Luján, que contó además con la colaboración de la Provincia de Entre Ríos. Participaron en este número técnicos, docentes y estudiantes de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Nacional de Luján, de la Universidad de la República (Uruguay) y profesionales integrantes de la ACAG; con el objetivo de analizar y estimar cualitativa y cuantitativamente los principales efectos que tiene sobre el desarrollo de Gualeguaychú el establecimiento de las fábricas de pasta de celulosa.

relacionados con la imagen que tienen de sí mismos y del sentido de su existencia como actores de cambio. A su vez, los procesos y estrategias de enmarcamiento desarrolladas por la Asamblea nos permitió apreciar el poder movilizador del movimiento estudiado dado el grado de integración entre las áreas temáticas y las estrategias desarrolladas por el movimiento para interpretar esas áreas. Pudimos corroborar además que un movimiento social no existe solo porque se tienen oportunidades y recursos sino que son los elementos culturales presentes en toda acción colectiva los que permiten mediar entre las oportunidades políticas al alcance de los manifestantes, el manejo de los recursos y la estructura de movilización desarrollada por el movimiento.

En el siguiente apartado, justificaremos los motivos que nos impulsaron a realizar una articulación entre los marcos teóricos de los movimientos sociales y de las políticas públicas para analizar el impacto del movimiento asambleario.

IV. 7. MOVIMIENTOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: EL PORQUÉ DE UNA ARTICULACIÓN

Cuando analizamos el surgimiento y posterior desarrollo del movimiento asambleario, destacamos la importancia de tres factores o dimensiones diferenciadas pero complementarias: El análisis en la dimensión política, se centró en **“el cuándo”** del movimiento y para ello, investigamos la relación que estableció con su entorno social y político. En el nivel estratégico, el análisis se centró en responder **“cómo”** en el seno del movimiento, se produjeron formas consensuadas de llevar adelante acciones colectivas, que les permitió obtener recursos y comprometer a los individuos en la movilización. Finalmente, el análisis

a nivel simbólico, nos permitió responder al **“porqué”** del surgimiento de un movimiento social, y examinamos la capacidad de los actores para 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.

Existe sin embargo un cuarto nivel de análisis que responde a la pregunta del **“para que”** de la movilización, y se refiere al impacto que la misma tiene no solo en el sistema político sino también en la sociedad. Con respecto a esta dimensión, hay consenso entre los especialistas (Ibarra et al, 2002; Cadena y Puga, 2005; Calle, 2007) en señalar que se han estudiado más los orígenes y las trayectorias de los movimientos sociales que sus efectos. Estos atribuyen la poca investigación existente sobre esta cuestión, a la dificultad metodológica que significa poder establecer cuáles son las variables intervinientes, a partir de las cuales se pueda inferir relaciones causales, que expliquen de que manera la acción de los movimientos sociales puede llegar a modificar una decisión gubernamental, una política pública, o transformar la cultura política de los ciudadanos. Dificultad metodológica, que está además complejizada en grado sumo por la heterogeneidad de los factores y actores políticos que intervienen en el proceso político, en el que podemos identificar a los partidos políticos, las instituciones gubernamentales en sus diferentes niveles, el parlamento, la estructura económica y la sociedad civil organizada. Sin embargo, Ibarra (2000) sostiene que es posible resolver esta dificultad metodológica en tanto y en cuanto “nos autolitemos en nuestras pretensiones”, y nos centremos en aquellas consecuencias que si pueden comprobarse empíricamente, como por ejemplo la

actuación de los movimientos sociales en cada fase de una política pública concreta, específicamente en la construcción de la agenda, en la formulación de una política, en la implementación de programas o en la evaluación de los programas. Esto, implicó que los especialistas plantearan que la utilización de un marco teórico rígido, dificulte aún más comprobar cuáles son las variables que intervinieron para que las estrategias, los discursos y las identidades de los movimientos sociales, hayan logrado algún tipo de modificación en el sistema político o en la cultura política de una sociedad. En base a estas consideraciones, en los últimos años surgieron en Latinoamérica y en España autores (Ibarra, 2000, 2002; Cadena y Puga, 2005; Calle, 2007) que articularon el marco analítico de las políticas públicas, con el marco analítico de los movimientos sociales en su dimensión política (EOP), para investigar la participación de los movimientos sociales –en tanto actor político de envergadura- en las políticas públicas.

IV. 8. IMPACTO DEL MOVIMIENTO EN LAS EN LAS TRES DIMENSIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir de las de las conceptualizaciones desarrolladas por los especialistas (Ibarra, 2000; Cadena y Puga 2005; Calle, 2007) sobre el impacto de los movimientos sociales en las políticas públicas, y presentadas en el segundo capítulo, a continuación, vincularemos las etapas del ciclo de las políticas públicas con el modo de intervención del movimiento objeto de estudio.

Siguiendo la reconstrucción del conflicto realizada en el tercer capítulo, nuestro punto de partida lo constituyó el momento en que surgió en la escena

pública, el movimiento asambleario organizando la primera marcha⁵³ al puente Gral. San Martín donde leyeron un documento a través del cual, los Vecinos Autoconvocados, y organizaciones ecologistas de la República Oriental del Uruguay, solicitaron -en el año 2003- a los gobiernos de Argentina y Uruguay medidas concretas para preservar el medioambiente y la calidad de vida de la población de ambos países: **la Declaración de Gualeguaychú**.

Para nuestro análisis adoptamos la propuesta de Ibarra (2000) quien según hemos visto, sostiene que las fases de las políticas públicas tienden a reconsiderarse como dimensiones analíticas que pueden operar o no de forma simultánea: dimensión conceptual o simbólica, dimensión sustantiva y dimensión operativa.

IV .8. 1. DIMENSIÓN CONCEPTUAL O SIMBÓLICA

Si bien el gobierno nacional desde el año 2003 planteó un reordenamiento de la estructura ambiental con el objetivo de hacerla más transparente, objetiva y eficiente, en los hechos no “convenció” a la comunidad de Gualeguaychú que asegurar el desarrollo sustentable fuera uno de sus objetivos primordiales. A esta percepción se llegó luego que las autoridades locales no obtuvieron en lo inmediato respuesta alguna del gobierno nacional acerca de cuáles iban a ser los pasos a seguir con respecto a la intención del gobierno uruguayo de instalar una industria considerada a nivel internacional como muy contaminante.

⁵³ Marcha que se repetirá durante los siguientes años hasta que se logre materializar el objetivo planteado por el movimiento: la relocalización de la fábrica de celulosa

Las acciones desarrolladas por el movimiento asambleario a partir de esta percepción, ha permitido la difusión a nivel nacional de un discurso relacionado con el concepto del desarrollo sustentable, y se inscribió en una larga batalla con las autoridades nacionales, por la definición del problema y su posterior incorporación primero, en la agenda pública y luego en la agenda de gobierno. En efecto, ante la incertidumbre planteada por la situación, señala nuestro entrevistado,

una vez acordamos marchar a pedir información al Uruguay. De esta marcha hoy se celebran los 10 años (4/10/03), que la encabezo y que me acompañaron otros intendentes, legisladores.....Cruzamos el puente a entregar un petitorio, nos recibe el intendente de Río Negro que era el arquitecto Centurión. Nosotros requeríamos información y manifestábamos preocupación. Lo mismo hicimos con ese documento días antes: el 26 de setiembre lo entregamos en cancillería a Estrada Oyuela (entrevista N°1: 4/10/2013).

Interesa resaltar que a partir de este hecho, comienza una batalla discursiva con el sistema político institucional a nivel nacional por la definición de la situación, al tiempo que el municipio “abrió” el espacio político a sus ciudadanos, que articularon un discurso alrededor de tres ejes: a) el derecho a ser informados b) el cuidado del medio ambiente y c) la defensa del modelo de ciudad discutido y consensuado con las autoridades del municipio. Discurso que, paulatinamente fue generando un alto grado de legitimidad en la sociedad frente a la inactividad inicial de las autoridades nacionales que, según los documentos elaborados por el movimiento, en un primer momento “minimizaron al tema” y no reaccionaron “yendo a la Haya como lo reclamó incansablemente la ciudadanía de

Gualeguaychú en octubre de 2003, con la primera violación al Estatuto del Río Uruguay”. (ACAG, 11-02-07)

Esta demanda de intervención estatal nacional, a través de dispositivos formales como el petitorio que se entregó en la Cancillería Argentina, o el pedido de que el caso de las pasteras en el Río Uruguay fuera denunciado ante el Tribunal Superior de La Haya, ha sido una práctica constante del movimiento asambleario que comenzaba a conformarse, de las autoridades locales y de las provinciales, cuando el tema ya instalado convoca a miles de personas a manifestarse.

Y en lo que respecta a la formulación de la agenda de gobierno, es importante destacar que éste es un aspecto fundamental en el proceso de la política, dado que en esta etapa se define cuales serán las demandas, reivindicaciones y problemas que tendrán “la fuerza suficiente” como para transformarse en una cuestión de interés para las autoridades políticas, revelando cuales son los grupos de poder que dominan e influyen en la hechura de una política pública. En función de esto, es que los demandantes intentan que el problema que afecta sus intereses sea considerado como un asunto de interés general para el conjunto de la sociedad, y cuando esta generalización de intereses se impone, se originan leyes, disposiciones administrativas y asignación de recursos. De allí la importancia que tiene la visibilidad y la difusión de una determinada problemática por parte de los grupos sociales. (Aguilar Villanueva, 2007).

En este sentido, podemos afirmar que la Declaración de Gualeguaychú en 2003, la gran marcha al puente en 2005, los cortes intermitentes en la ruta que

conduce al puente, los cortes más prolongados a partir del año 2006, y el bloqueo del puente Gral. San Martín realizado a fines del año 2006 hasta el mes de junio del año 2010, han provocado un alto impacto a nivel nacional sobre la percepción social de las cuestiones relacionadas con el medioambiente. Estas pasan a ser consideradas como tema de debate en la sociedad, y, como hemos visto, influyeron en el sistema político provincial para finalmente pasar a formar parte de la agenda de gobierno a nivel nacional, cuando la República Argentina presentó en el mes de mayo de 2006 luego de tres años de iniciado el conflicto, una demanda ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por incumplimiento de la República Oriental del Uruguay del Estatuto del Río Uruguay. Demanda, que fue además acompañada por la solicitud de una medida cautelar de paralización de las obras de construcción de las plantas mientras dure litigio, tal cual lo demandaban los asambleístas desde el año 2003.

De esta manera, la ACAG se convirtió en una “fuente de autoridad reconocida” -en competencia con las autoridades político institucional- para la definición del problema, y -dado su impacto en la opinión pública-, para decidir acerca de los temas que deben ser considerados importantes en relación con el cuidado del medioambiente, influyendo y alentando a distintos grupos sociales a reclamar por el cumplimiento de la Ley General de Política Ambiental sancionada en el año 2002. Señala Merlinsky (2013) al respecto que

entre 2005 y 2006, mientras el “caso papeleras” ganaba espacio en los medios de comunicación, la Defensoría del Pueblo de la Nación presentó dos informes que denunciaban el grave estado de situación del Riachuelo: aguas contaminadas a niveles inadmisibles, efluentes industriales sin control, basurales a cielo abierto, población sin agua potable ni saneamiento cloacal. El

tema fue instalándose en la opinión pública a la luz de la progresiva politización del conflicto del río Uruguay. (2013:26-27)

En síntesis el análisis de esta dimensión ha puesto de manifiesto la importancia de los principios, ideas y valores proclamados como identificativos de una temática específica por los actores sociales involucrados a la hora de definir correctamente un problema colectivo y su inclusión en la agenda pública. Estos principios, ideas y valores referidos al derecho consagrado en la Constitución Nacional sobre las garantías que gozan los habitantes del territorio argentino a contar con un ambiente no contaminado, constituyen en primer lugar la base de una percepción social que se generó alrededor de una temática específica –el cuidado del medioambiente y la calidad de vida- que demandó una respuesta del sistema político, y en segundo lugar, se reflejó en estrategias discursivas promoviendo la acción contestataria que, cuando se enlaza con una opinión pública favorable se promueve el debate del problema que trasciende el ámbito de lo local y se instala en la sociedad en general.

IV. 8. 2. DIMENSIÓN SUSTANTIVA

En esta dimensión se analizó la capacidad de la ACAG para impactar en el ámbito político institucional específicamente en los parlamentos provinciales y nacionales. Para ello, nos detuvimos en las estrategias utilizadas por los assembleístas para lograr que los legisladores aprueben su proyecto de ley. Un antecedente interesante en este sentido y que podrá consultarse en los anexos, lo constituye la oposición de diversos grupos ambientalistas entrerrianos -nucleados en la Asociación de Entidades Ambientalistas- a la construcción de una represa

hidroeléctrica en el Paraná Medio. En esta ocasión, mediante una eficiente campaña mediática y con la consigna “Entre Ríos SI, Entre Represas NO”, lograron el apoyo de gran parte de la sociedad: de la comunidad educativa, de los sindicatos, de los pescadores de los barrios pobres de la ciudad de Paraná y del periodismo local, para detener en el año 1997 la construcción de la megarepresa. El resultado de esta acción colectiva protagonizada por grupos ambientalistas y la sociedad fue la sanción en la Legislatura Provincial de la Ley N° 9092/97 que declaró la libertad de los ríos y la prohibición de construcción de represas hidroeléctricas en los ríos Uruguay y Paraná constituyéndose el 25 de septiembre el Día de la Libertad de los Ríos (Ortiz, 2008).

En referencia a nuestro estudio de caso, a partir de mayo del 2005, el movimiento asambleario va a desplegar su acción en dos frentes: Por un lado, como movimiento ocupan el espacio público organizando marchas por la ciudad de Gualeguaychú, actos frente a la Embajada de Finlandia, frente a la empresa de transporte fluvial de pasajeros Buquebus que une Argentina y Uruguay cruzando el Río de la Plata en la CABA, con entrega volantes explicativos, participación de los miembros en foros y talleres en diferentes provincias del país, en actos patrios como por ejemplo en el desfile del Día de la Bandera en Rosario –provincia de Santa Fe- o en la ciudad de Tucumán en ocasión de conmemorarse el Día de la Independencia portando la bandera con el slogan de la Asamblea, caravanas náuticas en el Río Uruguay y cortes intermitentes en la ruta que conduce al puente General San Martín sobre el Río Uruguay para que la problemática surgida por la instalación de las pasteras trascienda lo local. Como ONG se articulan en red con

la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC)⁵⁴ y presionan a los legisladores provinciales para que se promulguen leyes que impidan la localización en territorio entrerriano de industrias celulósicas. Desde 2006, organizó cortes de larga duración en protesta por el progreso de los emprendimientos y consigue la sanción de leyes que:

- 1) que se declare a Entre Ríos libre de plantas de industria celulósica.
- 2) que se prohíba la exportación y el tránsito a través de la provincia de madera para las papeleras locales o extranjeras.
- 3). que se reconozcan la importancia de la lucha ciudadana en el cuidado del medio ambiente
- 4) Que se declare Paraje Histórico Cultural al sitio Arroyo Verde

Surgen de esta manera cuatro leyes claves en la legislatura entrerriana que pone de manifiesto la capacidad del movimiento en relación a este tema y que podrán consultarse en los anexos: la Ley 9644 sancionada el 13 de septiembre de 2005, la ley 9759 sancionada el 8 de marzo de 2007, la ley 9789 sancionada el 01-08-07 y la ley 9922 que declara al sitio Arroyo Verde –centro de la resistencia de la ACAG y lugar donde se realiza el corte al Puente Gral. San Martín- Paraje Histórico y Cultural.

⁵⁴ La UAC se conformó el 21 de julio de 2006 como resultado del Foro Nacional de los Pueblos Autoconvocados Ambientalistas realizado en Colonia Caroya, Córdoba. Sus integrantes lo caracterizan como un “espacio de intercambio, discusión y acción conformado por asambleas, grupos de vecinos autoconvocados, organizaciones autónomas no partidarias ni vinculadas al aparato estatal y ciudadanos en general reunidos en defensa de los bienes comunes, la salud y la autodeterminación de los pueblos”. Están adheridas a la UAC organizaciones pertenecientes a 16 provincias argentinas y a países limítrofes como Chile Uruguay y Paraguay. Sus reuniones en formato de Asamblea Soberana se realiza cada cuatro meses en distintas provincias de nuestro país y su funcionamiento es democrático y horizontal. (Unión de Asambleas Ciudadanas).

La ley 9644 propuesta por el ejecutivo provincial y sancionada el 13 de septiembre de 2005 a tan solo unos meses de la primer Gran Marcha al Puente excluye la posibilidad de este tipo de explotaciones en todo el territorio provincial.

En referencia a la llamada ley de la madera (Ley 9759) impulsada por la ACAG y apoyada por el Concejo Deliberante local, fue sancionada por el Senado de Entre Ríos el 8 de marzo de 2007, diez días antes de las elecciones provinciales. Su autor, el diputado provincial Osvaldo Fernández (UCR de Gualeguaychú) expresó su satisfacción por la sanción de esta ley, y sostuvo que la ley provincial es un primer paso, también se necesita una ley que establezca que desde ningún punto de la República se le venda madera a Botnia (La Nación, 08-03-007). La norma establece la prohibición de la venta y/o salida de madera cruda con destino a las empresas fabricantes de pasta celulósica, ya que estas generan residuos contaminantes y lesiona por lo tanto los derechos de los ciudadanos entrerrianos consagrados en el artículo 41 de la Constitución Nacional y 5 de la Constitución Provincial. Asimismo, se prohíbe el ingreso a la provincia de rollizos (madera sin procesos industriales provenientes de bosques implantados), o chips de madera (madera fraccionada para abaratar y facilitar el transporte), con destino a las industrias cuya producción sea la pasta celulósica. De esta manera, Entre Ríos se asegura que no puedan pasar por su territorio camiones que provean de materia prima forestal, no solo a Botnia sino también a otras empresas pasteras existentes en el país, lo que produjo el rechazo de organizaciones forestales de Corrientes y Misiones, y de las autoridades correntinas, quienes consideraron anticonstitucional la norma por no respetar el libre tránsito. (momarandu.com 07-06-2007). Se establece, además, que los productores

incumplidores sean sancionados con multas, el decomiso de sus embarques e incluso la clausura de sus empresas (art.4).

Mediante la aprobación de la Ley 9789/07, la ACAG logra que en todo el ámbito provincial el 30 de abril sea declarado como “Día de la Participación Ciudadana” en reconocimiento a la labor desplegada por los gualeguaychenses en defensa del medio ambiente, y en el art. 2° de dicha ley se dispone que durante la última semana de abril se realicen en todos los establecimientos educativos de la provincia jornadas de reflexión acerca de la importancia que tiene la participación ciudadana en defensa del ecosistema y en el desarrollo de un medio ambiente sustentable

Por otro lado, encontramos relevante la sanción en Paraná de la Ley 9757/07 porque refleja la intención de las autoridades provinciales de encauzar institucionalmente los potenciales conflictos en torno a la explotación racional y sustentable del agua del dominio público. La Ley crea el Comité de Cuencas y de Aguas con la finalidad de generar condiciones y proyectos que aseguren la integración regional y provincial y la explotación racional de las obras hidráulicas y del aprovechamiento sustentable del agua. El art. 4° de dicha ley, sostiene que el Comité de Cuencas tendrá entre sus funciones “actuar como instancia previa en conflictos vinculados a los recursos, constituyéndose en el ámbito propicio para la búsqueda de encuentro o conciliaciones” (art. 4°, inciso c).

En definitiva, en esta dimensión resaltamos la participación de la sociedad civil como actor político en la fase de formulación de las políticas públicas. Fase en la que se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos y se define el nivel administrativo que deberá implementar una determinada política

pública. De allí que teniendo en cuenta la complejidad y densidad de los sistemas políticos en las democracias actuales, podemos concluir que el movimiento objeto de estudio, combinó más de una estrategia de acción para que se desarrolle una política que dé respuesta a los objetivos planteados por su organización y cada una de estas estrategias implicó un amplio abanico de actividades que fueron desde la recolección de firmas, participación en asambleas públicas, hasta acciones que se realizaron por fuera de los ámbitos institucionales -que han sido predominantes en nuestro grupo de estudio- como lo es la ocupación del espacio público a través de piquetes y cortes de ruta entre otras.

IV. 8. 3. DIMENSIÓN OPERATIVA

Corresponde al proceso de implementación y evaluación. Es decir a las fases en la que se ponen en marcha mecanismos de producción de servicios, programas y proyectos y es la dimensión en la que pueden abrirse espacios participativos en lo que hace a la gestión de programas como a la evaluación de los mismos y al consiguiente rediseño de las políticas. En cuanto a nuestro grupo de estudio debido a la autonomía del poder político que sostienen sus miembros, existe una negativa del movimiento a participar en la puesta en marcha de un determinado proyecto y/o programa de política pública pero si en el seguimiento de aquellas política que fueron impulsadas por el movimiento. En este sentido podemos mencionar en esta dimensión el seguimiento que realiza la ACAG en la implementación de las Leyes 9789 y 9922. La primera de ellas impacta en el sistema educativo de la provincia porque se incorpora el cuidado del medio ambiente en la currícula escolar y que se traduce en la cooperación en las

jornadas de reflexión sobre la participación ciudadana en el cuidado del medio ambiente que se llevan anualmente la última semana de abril. Específicamente la ACAG

organiza una reunión de todos los alumnos en una plaza pública para escuchar a los chicos en sus pedidos, en sus quejas o en sus planteos a las autoridades y a los padre y para decir lo que ellos hicieron durante el año en sus escuelas en cuanto a defensa del medio ambiente para su futuro (entrevista N°3: 4/10/2013).

En cuanto a la ley 9922 los asambleístas continúan presionando a las autoridades provinciales para que en ese sitio se construya una edificación que homenajee la resistencia protagonizada por los asambleístas de la ciudad de Gualeguaychú⁵⁵.

Finalmente podemos mencionar también que desde el año 2005 la ACAG organiza en octubre o noviembre la marcha denominada “Grito Blanco” protagonizada por los alumnos de las escuelas de Gualeguaychú y los alrededores en defensa del medio ambiente.

IV. 9. CIERRE DEL CAPÍTULO

En este capítulo y siguiendo el marco teórico propuesto en esta investigación, en primer lugar, hemos aprehendido la dinámica interna del movimiento en toda su complejidad lo que nos permitió entender la expansión del conflicto y su influencia en la opinión pública nacional e internacional. Mediante un proceso interactivo, el movimiento aprovechó un contexto político favorable para lograr la integración de los actores sociales en la protesta. Integración que se logró

⁵⁵ Al momento de hacer las entrevistas la única construcción existente era la que realizaron los asambleístas

a partir de una trama comunitaria previa que les permitió a su vez 1°), percibir una situación de injusticia que provoca indignación, 2°), desarrollar una capacidad de agencia para evaluar las posibilidades de cambiar la situación y, 3°) construir una identidad para diferenciar “un nosotros” de un “ellos”.

En segundo lugar, a la hora de analizar el impacto del movimiento en la política medioambiental –y teniendo en cuenta la dificultad metodológica mencionada en nuestro marco teórico- nos enfocamos en aquellas consecuencias que pudimos comprobar empíricamente de acuerdo a las dimensiones analíticas de las políticas públicas presentadas en el segundo capítulo. En base a las características del movimiento analizadas según la síntesis emergente, quedó en evidencia que en lo que se refiere a la dimensión simbólica de las políticas públicas, el impacto fue alto en los tres niveles de gobierno. En efecto, el movimiento fue capaz de erigirse en un referente muy potente dado su capacidad para promover acciones de protesta que instalaron que el problema que los afecta fuera considerado como un asunto de interés general por gran parte de la sociedad. Una vez lograda esta generalización de intereses el asunto de Guleguaychú pasó a ser tema de debate en la sociedad y según el relato de los assembleístas esto generó una corriente de simpatía en vastos sectores sociales hacia el movimiento. Pero al interior del gobierno nacional esta generalización de intereses también tuvo un peso específico importante del cual es testimonio –entre otras que serán retomadas en las conclusiones- la decisión de presentar el caso ante el Tribunal Superior de la Haya. En lo que se refiere a la dimensión sustantiva, el movimiento antipastero tuvo rendimientos no menos interesantes para analizar, dado que las leyes promovidas por los assembleístas y promulgadas

por la legislatura provincial dan cuenta de que manera los legisladores han asumido como propio el reclamo del movimiento. Finalmente la dimensión operativa analizada dio cuenta de que el movimiento no ha tenido ningún interés en participar en los espacios de gestión de políticas públicas referentes al medioambiente.

CAPÍTULO V-CONCLUSIONES

V. 1. LOS INTERROGANTES INICIALES

Al comenzar nuestra investigación nos preguntábamos por aquellos factores que facilitaron el surgimiento, desarrollo y evolución de un movimiento socio-ambiental en la ciudad de Gualeguaychú, como así también sobre los resultados de la acción del movimiento. Para encontrar una respuesta recurrimos a los desarrollos teóricos de los movimientos sociales provenientes de Europa y EEUU y nos enfocamos en la síntesis emergente de ambos marcos conceptuales. De esta forma ubicamos al movimiento objeto de estudio en un ambiente sistémico con el objetivo de ahondar en las relaciones dinámicas entre oportunidades, estructuras de movilización, y procesos enmarcadores. En ese sentido, analizamos en primer lugar, la relación que estableció el movimiento con otros actores sociales, y con las instituciones locales y nacionales. A partir de esta estrategia de análisis, pudimos responder cuándo se activó el movimiento socio-ambiental. A su vez, cuando en segundo lugar nos detuvimos a explorar la morfología del movimiento, pudimos comprobar la existencia de una trama comunitaria conformada por la existencia en el municipio de organizaciones formales –distintas ONGs y Asociaciones diversas- e informales mediante las que se activó la acción colectiva. Si bien es cierto que los recursos económicos y organizativos, o las características del contexto político influyeron en la evolución del movimiento estudiado, fue necesario en tercer lugar, prestar atención a los aspectos simbólicos a partir de los cuales se construyó un discurso, que logró la integración de los actores sociales en la protesta, legitimó la acción colectiva del

movimiento y nos permitió conocer el por qué de la movilización. A partir de saber *cuándo, cómo y por qué* de la movilización, pudimos aprehender la dinámica del movimiento en toda su complejidad, y entender su poder de convocatoria y su impacto en las políticas públicas. En este sentido, para conocer las consecuencias, resultados o impacto del movimiento social en las políticas públicas, fue necesario realizar un recorrido teórico sobre la construcción de las mismas, dado que nuestra propuesta destaca que ambos marcos conceptuales – movimientos sociales y políticas públicas- nos proveen de elementos centrales para abordar nuestra investigación. De acuerdo a ello, cuando indagamos sobre el impacto del movimiento, lo hicimos a partir de considerar su inserción en la arena política, debido a que en la misma además de los actores político institucionales se encuentran también presentes diversos colectivos –movimientos sociales, asociaciones, ONGs, etc.- que de una u otra manera intervienen, participan u orientan en la producción de políticas públicas, particularmente en la agenda de gobierno y en la toma de decisiones públicas. De allí que cuando nos referimos específicamente a los movimientos sociales y sus estrategias destacamos su capacidad de combinar recursos materiales, organizativos y simbólicos para poder participar en los espacios de toma de decisiones y elaboración de políticas públicas. En este sentido, a través de nuestro trabajo de campo pudimos apreciar que la capacidad de los Vecinos Autoconvocados para crear un marco de acción colectivo eficaz le permitió aprovechar un contexto político local favorable y entablar una batalla discursiva con el gobierno nacional por la definición del problema planteado en la ciudad de Gualeguaychú y las alternativas a considerar para solucionar dicho problema.

V. 2. PROCESOS ENMARCADORES Y OPORTUNIDADES PARA LA EMERGENCIA DE UN MOVIMIENTO SOCIAL

De acuerdo con las herramientas conceptuales que subyacen al marco teórico propuesto en esta investigación (capítulo II) consideramos que el surgimiento de un movimiento social depende de factores externos al mismo como las instituciones políticas, las configuraciones de poder del sistema político y su grado de apertura. De esta manera, el análisis de la EOP de Gualeguaychú realizado en el capítulo IV, nos permitió apreciar que la variable referida al grado de apertura del sistema político local, convirtieron al sistema político de la ciudad de Gualeguaychú, en más receptivo al nacimiento y desarrollo de un movimiento social. Hemos señalado al respecto que la Reforma de la Constitución Nacional y la sanción de la Ley General del Ambiente (25675/2002) legitimaron el accionar de los vecinos, mientras que la variable referida al proceso de descentralización se constituyó en uno de los factores claves de la EOP local que otorgó incentivos para la acción colectiva. En efecto, a partir de dicho proceso, los gobernantes locales tuvieron un importante rango de autonomía, que los habilitó a encarar el desarrollo local y sustentable de acuerdo a las características y capacidades propias de cada ciudad. De esta manera, se incrementaron los puntos de acceso de la sociedad civil al proceso de toma decisiones, y se conformó un canal abierto a las demandas de las sociedades locales para la resolución de problemas y conflictos.

Nuestra última variable de la EOP local analizada fue el tipo de gestión implementada en el Municipio. Al respecto, constatamos que las autoridades que

gobernaron Gualeguaychú desde 1991, en primer lugar, generaron una modalidad de gestión pública basada en la cooperación y el intercambio entre actores públicos y privados que articularon vías consensuadas en la resolución de conflictos, lo que alentó a los gualeguaychenses a decidir el modelo de desarrollo que querían para su ciudad a partir del cierre del frigorífico. En segundo lugar, se propusieron mejorar la calidad de vida de los vecinos, extendiendo la red cloacal y de agua potable, y en tercer lugar, concientizaron a la población en general sobre el cuidado del medioambiente. En este punto, destacamos que las acciones implementadas desde el Municipio, orientadas a impulsar la industria del reciclado, a realizar las obras necesarias para el filtrado de efluentes orgánicos al río, y a la prohibición de industrias contaminantes como las curtiembres y perjudiciales para el sistema acuático como las areneras reflejan, que la problemática ambiental no solo atañe a las cuestiones estrictamente ambientales sino también a las sociales, debido a la particular vinculación que mantiene la sociedad con la naturaleza, para generar un proceso productivo y reproductivo. De manera, que cuando surgió el problema de las pasteras, el accionar de los vecinos se dio en un contexto en donde la problemática ambiental no estaba ausente en la sociedad gualeguaychenses, y contó con una doble legitimidad de origen: Por un lado, la actitud del Intendente que alentó a los vecinos a reunirse y debatir cuando se conoció la decisión del gobierno uruguayo de autorizar la instalación de un polo celulósico en la zona. Por el otro, la Constitución Nacional incorporó como derecho que los ciudadanos pudieran gozar de un ambiente no contaminado, mientras que la Ley General del Ambiente (25675/2002) promovió la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión y en los procedimientos de evaluación de

impacto ambiental. Pero además, el accionar de los vecinos también se vio favorecido por la actitud de los políticos locales oficialistas y opositores, que si bien cuando comenzaron los vecinos a organizarse mantuvieron con respecto a la instalación de las pasteras una actitud expectante, cuando se incrementó el número de participantes al movimiento, lo apoyaron en tanto partido político, y sus militantes se incorporaron al movimiento en calidad de vecinos debido a que la forma organizativa de la Asamblea de Gualeguaychú no admitía banderías políticas en su seno.

También marcábamos en el segundo capítulo el aporte de Riechmann (1994) acerca del surgimiento de un movimiento social: el autor sostiene que en el plano de la EOP un elemento importante a tener en cuenta es que las instituciones estatales y los actores político institucionales muestren un cierto inmovilismo frente a un problema percibido como tal por algún sector de la sociedad. En este sentido, a través de nuestro trabajo de campo, pudimos constatar que este inmovilismo en el gobierno nacional, fue percibido por un sector de la sociedad de Gualeguaychú, debido a que, cuando las autoridades del municipio le informaron al gobierno nacional sobre la intención del gobierno uruguayo de autorizar la instalación de un polo celulósico en el margen oriental del Río Uruguay en el año 2003, las autoridades nacionales, realizaron las gestiones necesarias a nivel diplomático **después** que el gobierno uruguayo autorizara la radicación de las empresas pasteras. Esta decisión del gobierno nacional de no actuar tempranamente y de no informar a las autoridades municipales, según el relato de uno de los entrevistados, es lo que permitió el surgimiento de un ámbito de reunión

denominado Vecinos Autoconvocados (VA) antecedente de la ACAG creada en el año 2005.

La primera aparición de VA en el espacio público fue en septiembre de 2003 con la organización de una marcha de protesta al Puente Internacional Gral. San Martín con la participación de aproximadamente 1500 personas de ambas orillas. Dos años más tarde el 30 de abril de 2005, VA organizó la segunda marcha al puente internacional para oponerse a las pasteras pero esta vez con una concurrencia de aproximadamente 40.000 personas provenientes no solo de Gualeguaychú sino también de otras localidades de la provincia de Entre ríos como Paraná, Victoria, Concepción del Uruguay y también de la provincia de Buenos Aires. Luego de esta segunda marcha, VA conformó una ONG: la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú con una particularidad, la institucionalización del movimiento no interfirió con la forma asamblearia adoptada por VA y tampoco con las medidas de protesta implementadas a partir de la segunda marcha al puente. De allí la importancia que revistió en este trabajo el análisis de las estrategias desarrolladas por el movimiento, dado que constituyó uno de los factores explicativos de este salto cualitativo y cuantitativo en su poder de convocatoria. A su vez, los cambios en la EOP analizados hicieron posible que los miembros del movimiento articularan un discurso alrededor de tres ejes: 1) la defensa del modelo de ciudad discutido y consensuado con las autoridades del municipio, 2) el cuidado del medioambiente y 3) el derecho a ser informados acerca de las actuaciones del gobierno nacional en relación al proyecto de instalación a las plantas de celulosa.

V. 3. PROCESOS ENMARCADORES Y ESTRATEGIAS ORGANIZATIVAS

En relación a estos procesos, nuestro trabajo de campo (Capítulo IV), nos permitió por un lado, entender los esfuerzos estratégicos desarrollados por VA para construir interpretaciones compartidas del mundo que legitimaron la acción colectiva. Por el otro, nos permitió reconocer las estrategias desarrolladas por los asambleístas para lograr el éxito en la movilización, que no siempre significa el éxito del movimiento en la concreción de sus objetivos. Fue a partir de la propuesta metodológica desarrollada por Gerhards (1995), que realizamos un análisis concreto del marco del movimiento para analizar su capacidad movilizadora. En base a la misma, analizamos las entrevistas y los documentos emitidos por la organización, y formulamos un tipo ideal de marco para luego contrastarlo con el marco empírico desarrollado por el movimiento. Esto, nos permitió constatar, que el marco anti-pastera consistió en un conjunto de argumentos articulados que permitieron definir un problema concreto para los gualeguaychenses, como los problemas de salud que tendrían gran parte de la población en el momento que las pasteras comiencen a funcionar. Atribuir las responsabilidades del mismo a otros: como Finlandia y Uruguay o al sistema capitalista. Interpretar los objetivos y la probabilidad de éxito de los esfuerzos, haciendo referencias históricas a otros movimientos que tuvieron éxito en sus reclamos. Encontrar y caracterizar al destinatario de la protesta para deslegitimarlo, e imputarle acciones intencionales que benefician intereses particulares. Y por último, justificarse como actores legítimos de la protesta debido a que son portadores de valores universales.

La construcción de este marco de acción colectiva fue tomando forma a medida que los miembros más activos intentaban explicar a sus vecinos y a la opinión pública en general el objetivo del movimiento: Evitar la conformación de un polo celulósico en las cercanías de su ciudad. La creación de marcos interpretativos de la realidad, y la subsiguiente interpretación por parte de los actores sociales intervinientes, fue un arduo proceso social que les permitió articular toda una serie de creencias y preferencias particulares, en relación a la noción de justicia, y a su derecho a decidir el tipo de modelo económico y social, para convertirlas en significados compartidos y valores que los impulsó a la acción colectiva. Entre el conjunto de valores que contribuyeron al rápido crecimiento de VA, figuró la solidaridad existente en la sociedad gualeguaychense y las relaciones sociales de cooperación que esta solidaridad generaba. Esta práctica horizontal de la solidaridad al dinamizar las relaciones entre los individuos, permitió consolidar un tejido asociativo que se evidenció con la existencia de una ONG cada doscientas personas aproximadamente.

La definición de una situación de injusticia contra todos los habitantes de Gualeguaychú, permitió que los miembros de VA integraran los otros dos componentes visibles en su discurso: El de agencia, que los facultó para evaluar las posibilidades de cambiar la situación, y el de identidad, que les permitió diferenciarse de otros movimientos ambientalistas institucionalizados.

Las entrevistas realizadas a los miembros iniciadores dieron cuenta que al conformarse VA, los únicos recursos con los que contaron fueron el compromiso, el valor y la imaginación. A través de estos recursos personales fueron activando núcleos socioestructurales cotidianos de micromovilización que fueron sumamente

intensas en estos dos años, ya que en este período el movimiento logró la adhesión de gran parte de la sociedad de Gualeguaychú generando las condiciones necesarias para implementar las futuras movilizaciones. En efecto, los iniciadores del movimiento recurrieron a las familias, redes de amigos, asociaciones voluntarias y en general todas aquellas instituciones de la sociedad civil y del Estado locales como así también instituciones del ámbito económico, para llevar a cabo una importante campaña de sensibilización social acerca de la industria pastera y sus probables impactos en el medioambiente. A tal efecto, rastrearon las consecuencias de proyectos similares en otras partes del mundo, e iniciaron un arduo proceso de apropiación del conocimiento para fundamentar sus reclamos. Esta información, que fue dada a conocer masivamente a través de los radios locales, mediante la entrega de volantes en la vía pública y con charlas informativas a los alumnos de las escuelas primarias -para que estos a su vez interesaran a sus padres- permitió que el problema de las pasteras que fue en un primer momento preocupación de unos pocos gualeguaychenses y de su intendente se extendiera a la mayor parte de la población con lo cual el tema se convirtió en un problema social. Con la decisión de ir a las escuelas comenzaron a participar las familias y el movimiento se volvió masivo. Destacamos que esta masividad del movimiento fue posible debido a que VA -en un contexto de sociedad civil fuertemente organizada y con experiencia en actividades solidarias- al recurrir a estos grupos en los que la gente se mueve cotidianamente, permitió la activación de importantes procesos simbólicos de movilización, que permitieron una construcción social del riesgo relacionado con la actividad de las pasteras, en

el sentido de una amenaza a su capacidad de construir su propio modelo de ciudad.

Según el relato de los asambleístas, la forma organizativa asamblearia adoptada por el movimiento permitió, por un lado, que sus miembros asumieran una identidad que los diferenció de organizaciones formales ambientalistas, y acentuó los rasgos característicos de los nuevos movimientos sociales señalados en el capítulo II: Sus reivindicaciones no son negociables, su autonomía con respecto al Estado y a los partidos políticos y su carácter policlasista. Por otro lado, la horizontalidad y la democratización en la toma de decisiones, incrementaron la participación de los vecinos debido a que todos los participantes tuvieron voz y voto en el transcurso de las asambleas, evitando de esta manera los liderazgos personales y las decisiones no participativas y poco consensuadas, típicas de las burocracias estatales y partidarias. En relación a las formas de manifestación implementadas, los iniciadores del movimiento también involucraron a las redes sociales presentes en la población a la hora de realizar acciones concretas para visibilizar el problema e instalarlo en la agenda pública y mediática. Mediante la movilización de estas redes, transformaron la confianza mutua presente en las mismas en solidaridad y lograron reducir los costos sociales de la concurrencia a las manifestaciones y a la realización de piquetes al puente Gral. San Martín. De esta manera, lograron mantener unidos a los participantes a lo largo del tiempo con lo cual, fue posible la transformación de una acción colectiva episódica, en un movimiento social. Sin embargo, es menester señalar que esta confianza y cooperación generada entre los participantes, no dependió exclusivamente de rasgos estructurales presentes en la sociedad local, sino

debido a que la comunicación entre los actores sociales insertos en estas redes, se realizó a través de un universo de presupuestos compartidos que como hemos visto en el capítulo II dignifican la protesta.

En definitiva lo que se planteó en los ámbitos sociales, políticos y económicos de la ciudad de Gualeguaychú fue una discusión acerca de los efectos que tendrían el funcionamiento de las plantas de pasta de celulosa en su calidad de vida. Asumido socialmente el agravio por la presencia de las pasteras, VA se constituyó en la única organización en la cual pudieron manifestar su descontento, con lo cual las acciones de movilización propuestas se llevaron a cabo conforme a los objetivos del movimiento, dada la correspondencia lograda entre los valores del mismo y de los actores que participaron de dicho movimiento. En este caso, el proceso de enmarcamiento no involucró la transformación de los marcos interpretativos de los actores sino que se generaron perspectivas compartidas que favoreció la participación de los actores sociales en la protesta. De allí, es que podemos decir que el poder de convocatoria de VA se debió a su capacidad de ser portador y transmisor de creencias e ideas movilizadoras, y como tal, productor de significado no solo para sus miembros o sus potenciales miembros sino para las elites políticas locales, que también asumieron como propio el reclamo del movimiento.

V. 4. ACERCA DEL IMPACTO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

En nuestro análisis integrado (Capítulo IV), también hemos argumentado que la investigación acerca de los resultados, impactos o consecuencias de los movimientos sociales en las políticas públicas, puede llevarse a cabo si nos

centramos en aquellas consecuencias que puedan comprobarse empíricamente. Por ejemplo la actuación de los movimientos sociales en cada fase de una política pública concreta, específicamente en la definición de una situación problemática, en la construcción de la agenda, en la formulación de una política y toma de decisiones y en la fase de evaluación de los programas. Fases que fueron consideradas en nuestro marco teórico como dimensiones analíticas del ciclo de las políticas públicas: Simbólica, Sustantiva y Operativa. Argumentamos además, que debido al agotamiento del paradigma del Estado como eje organizador de la vida común y de la política, no es posible seguir sosteniendo que existe una relación de polarización entre los actores sociales e instituciones políticas, o que ambos juegan en esferas separadas y con estrategias y discursos confrontados. Este nuevo paradigma de Estado -supuso entre otras cosas- que en el diseño de las políticas públicas la sociedad civil organizada en movimientos sociales, ONGs, Fundaciones, etc. esté presente en el espacio de producción de las mismas. Sostuvimos asimismo, que en este contexto surgieron nuevos enfoques de administración pública que se opusieron a los postulados burocráticos tradicionales. Específicamente nos referimos al modelo de gobernanza, según el cual las políticas públicas se configuran a partir de una compleja interacción entre el Estado y la sociedad y entre las distintas agencias y jurisdicciones del Estado. En consecuencia, sostuvimos también, que a la hora de abordar el análisis del impacto sobre los modos de elaboración de la política pública fue necesario combinar dos perspectivas analíticas con sus correspondientes arsenales conceptuales:

- Los Procesos Enmarcadores y las Estructuras Organizativas que tienen su origen y su desarrollo en la literatura de los Movimientos Sociales.
- Desde el terreno específico de las Políticas Públicas nos enfocamos en las dimensiones analíticas del ciclo de una política pública.

Para ello, partimos de una doble concepción: la realidad sociopolítica se encuentra atravesada por valores e intereses contrapuestos, y las relaciones de poder que se establecen son de carácter relacional. En relación a esto, a la hora de analizar el proceso de elaboración de las políticas públicas fue necesario considerar 1) las relaciones de poder del movimiento con su entorno a partir de su capacidad movilizadora, y 2) la capacidad de los movimientos de ser portadores y transmisores de ideas movilizadoras. De manera que el punto de contacto entre ambos marcos conceptuales se constituyó a partir de los procesos enmarcadores y las estructuras organizativas que desarrollaron los actores intervinientes en un espacio de política pública, ya sea en el ámbito de la definición y contenido de una política pública (dimensión simbólica y sustantiva) como en la implementación de la política (dimensión operativa). O sea que en nuestro planteo de investigación, el impacto de nuestro movimiento objeto de estudio en las distintas fases de la política pública se desarrolló, y por lo tanto fue analizado, en las tres dimensiones de las políticas públicas mencionadas anteriormente.

El caso estudiado permitió, sostener que al analizar la dimensión conceptual o simbólica de las políticas públicas, el impacto fue alto debido a la capacidad del movimiento para articular un discurso que legitimó la definición del problema sostenido por los assembleístas. Discurso que fue apoyado, según hemos visto, por

las autoridades locales en un primer momento, y después de la primera marcha al puente en abril de 2005 -cuando se convocaron 40000 personas-, por las autoridades provinciales ejecutivas y legislativas. A partir de esta masiva concurrencia a la manifestación, el conflicto adquirió una visibilidad inusitada con lo cual la temática ingresó en la agenda pública y de gobierno a nivel nacional, según la definición del problema elaborado por los assembleístas. En efecto, según hemos visto en el Capítulo III, la creación del Grupo Técnico de Alto Nivel (mayo de 2005), el planteo formal de la Cancillería Argentina a la R.O.U. de paralización de las obras (julio – agosto de 2005), la decisión de la Administración General de Aduanas de bloquear la exportación de los insumos necesarios para la construcción de las plantas (noviembre de 2005) y finalmente la decisión del gobierno nacional de solicitar una medida cautelar de paralización de obras y denunciar el incumplimiento de la República Oriental del Uruguay del Tratado del Río Uruguay ante el Tribunal Superior de la Haya en mayo de 2006, fueron cuestiones que subrayaron la importancia que tuvieron los procesos de enmarcamiento en la definición del problema, dado que sin este proceso no se hubiera percibido la instalación de un polo celulósico como un agravio colectivo. Una vez que este fue asumido como tal, el movimiento estuvo en condiciones de definir el problema -en competencia con las autoridades político- institucionales- según sus propios intereses, y mediante una masiva movilización ejerció una importante presión sobre las elites dirigentes para que adopten las medidas propuestas por el movimiento.

En cuanto al análisis de la dimensión sustantiva -que se refiere a la formulación de políticas y a la toma de decisiones jurídicamente respaldadas- mostró un

impacto alto a nivel local y provincial, y nulo a nivel nacional. En efecto, la presencia de VA en la legislatura provincial persuadió a los legisladores de que los argumentos esgrimidos por los assembleístas, en materia del cuidado del medioambiente y en el reconocimiento de la lucha ciudadana para proteger ese medioambiente, debían tener su correlato en la sanción de normas que respalden la implementación de una política específica. Las leyes sancionadas por la legislatura provincial en relación a este tema, son elocuentes de la capacidad del movimiento en su tarea de persuasión. Apoya nuestro argumento el hecho que a raíz de la movilización del 30 de abril de 2005 y por una iniciativa del Concejo Deliberante de la ciudad, el gobierno entrerriano declaró mediante la promulgación de la Ley 9644 a la provincia libre de plantas procesadoras de pasta celulósica. Por otro lado la Ley de la Madera (9789) reclamada por los assembleístas al gobernador Busti y sancionada el 8 de marzo de 2007 -10 días antes de las elecciones provinciales-, prohíbe exportar desde la provincia madera cruda destinadas a Botnia o a cualquier pastera del Uruguay. En referencia a esta ley, cabe destacar que el movimiento reclamaba que la misma tuviera su correlato a nivel nacional, cosa que no sucedió. En efecto, el presidente Néstor Kirchner (2003-2007) nunca se pronunció al respecto y su sucesora, la presidenta Cristina Fernández (2008-2015) fue quien les comunicó a los assembleístas en febrero del 2008, el rechazo a impulsar una ley nacional que prohíba el abastecimiento desde Argentina a Botnia. Tampoco los assembleístas lograron persuadir a las autoridades del gobierno nacional que el 30 de abril sea declarado como “Día de la Participación ciudadana”

Finalmente, nuestro trabajo de campo registró en la dimensión operativa un bajo impacto debido a que el movimiento sostuvo su autonomía con respecto al Estado y no participó en la implementación de las políticas públicas, pero sí en el seguimiento de aquellas que fueron impulsadas por su accionar. No obstante, en relación a este tema es menester señalar que según las entrevistas realizadas el proceso de creación de espacios de autonomía generó: 1) Fortalezas en los procesos individuales de las personas que se vincularon al movimiento debido a la potenciación de valores humanos de cooperación, solidaridad y compromiso, 2) En lo que se refiere a los procesos enmarcadores, parece evidente que cuanto más autónoma sea la dinámica del movimiento los canales de conexión que se generan con su entorno son más fuertes, y 3) En cuanto a las estrategias de movilización, resulta claro que la capacidad de crear incertidumbre se incrementa cuanto más autónomo es el movimiento del sistema político.

V. 5. COMENTARIOS FINALES

La reforma del Estado en los '90, significó entre otras cosas la descentralización a través de la transferencia de funciones con o sin recursos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales y desde estos a los gobiernos municipales quienes vieron incrementadas sus competencias en áreas tales como salud, educación, promoción del desarrollo y el mejoramiento de la calidad ambiental. Este protagonismo del gobierno local influyó en los ciudadanos para que se interesen por problemas puntuales de la ciudad, por participar en programas para la ejecución de obras, etc. Por todo ello, el gobierno local necesariamente debería incorporar a su gestión una estrategia que contemple el

componente participativo y a partir de allí condensar las ideas centrales en materia política, social, económica y cultural en el territorio del municipio. En este marco de gestión municipal, el dispositivo de gestión ambiental, que suponga un tratamiento interdisciplinario, encuentra un lugar natural de activación que le permite conectarse con la discusión de todas las problemáticas relevantes del municipio.

La enseñanza que nos deja Gualeguaychú es que la problemática ambiental está instalada en la agenda pública y lo que está por detrás de los conflictos ambientales en Argentina es la certeza en vastos sectores de la sociedad de que las empresas extractivas transnacionales, realizan la apropiación privada de los bienes ambientales ocasionando graves perjuicios a la comunidad local debido a la existencia de un Estado que acompaña políticamente a las empresas dejando hacer, es decir no controlando ni regulando nada. De allí la importancia que tiene la realización no solo de los EIA sino también de la Evaluación Ambiental Estratégica para evaluar ex-ante las consecuencias que tendrían en las comunidades los proyectos que directa o indirectamente afecte sus recursos naturales. Si bien es cierto que los conceptos de gestión ambiental son difíciles de llevar a la práctica debido a la ausencia de una tradición política en la materia, los esfuerzos de las autoridades nacionales y locales debería apuntar al desarrollo de una política de vigilancia ambiental, planificación y evaluación a corto, mediano y largo plazo con el convencimiento de que solo el desarrollo sustentable permitirá el crecimiento económico y el mejoramiento de la condiciones de vida de la población.

Por último y para finalizar queremos señalar dos cuestiones importantes que se desprenden de la investigación realizada. La primera se refiere a las discusiones teóricas sobre cómo abordar el estudio de los movimientos sociales. En este punto sostenemos que el marco analítico presentado en el segundo capítulo, conformado por aspectos como las oportunidades políticas, las estructuras organizativas, los procesos enmarcadores y las relaciones de interdependencia existentes entre estos elementos permite un abordaje integral, dinámico, interactivo y relacional en el análisis de aspectos decisivos de cualquier movimiento social, como su presencia en espacios de gobernanza, sus estrategias discursivas y sobre todo sus impactos políticos.

La segunda cuestión se refiere a los aspectos que fueron detectados como posibles líneas de futuras investigaciones, a saber:

- Análisis acerca de la incidencia que tiene la criminalización de la protesta en los procesos enmarcadores de los movimientos socioambientales.
- Análisis del papel que desempeña el discurso de los medios de comunicación locales y nacionales en la percepción que el público en general tiene del problema planteado por el movimiento socioambiental.

Por todo lo anterior, consideramos de sumo interés el estudio de los movimientos sociales y su impacto en las políticas públicas para cualquier modelo de desarrollo que se pretenda inclusivo.

BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, Juan (2006). Crisis y recomposición del Estado. En *Revista Argentina de Sociología*, Vol. 4 N°7, noviembre-diciembre 2006 pp. 140-150

----- (2010). La reforma del Estado y el fortalecimiento de las instituciones públicas. En Amaya, Paula (comp.) *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina*. La Plata: Universitaria de La plata.

Aguilar Villanueva, Luis (1992). Estudio Introductorio. En Aguilar Villanueva *La Hechura de las Políticas*. Colección Antologías de Política pública. Segunda Antología. México: Miguel Ángel Porrúa Librero editor.

----- (1993). Estudio Introductorio. En Aguilar Villanueva *Problemas Públicos y Agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. Tercera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor.

----- (2007). El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. En *Reforma y Democracia Revista del CLAD* N°39.

----- (2007). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva (comp) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Tercera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor.

Alvarado, Raquel (2007). Política forestal, plantas de celulosa y debate ambiental. Uruguay tras un nuevo modelo de desarrollo. En Palermo y Reboratti (Comps.) *Del Otro Lado del Río: Ambientalismo y Política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

Antonelli, Mirta (2009). Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura. La gestión del paradigma hegemónico de la “minería responsable y el

desarrollo sustentable". En Svampa y Antonelli (Eds.) (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

Arnoletto, Eduardo; Beltrán, Eduardo 1997. Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal. En García delgado (comp) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en argentina* pp107-123. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Bernazza, Claudia 2007. *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Tesis de Doctorado abril 2007. Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/academica1.htm>. Consultado: 13/10/2012.

Bernoux Philippe, (1985). *La sociologie des organisations. Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*. París: Editions Seuil.

Blumer, Herbert. "Collective Behavior," in A. M. Lee, ed., *Principles of Sociology*, New York, Barnes & Noble, 1951, pp. 67–121.

Blutman, Gustavo; Estevez, Alejandro; Iturburu, Mónica (2007). *Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincia y Municipios* (coord. Cao, Horacio). Buenos aires: Biblos.

Brockett, Charles (1991). "The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America". *Comparative Politics*, pp. 253-274.

Burstein, Paul; Einwohner, Rachel; Hollander, Jocelin (1995). "The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective". *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements, Vol 3. Social*

Movements, Protest, and Contention. Edited by J. Craig Jenkins y Bert Klandermans, 275-295. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Cadena Roa Jorge, Puga Espinosa (2005). Criterios para la Evaluación del Desempeño de las Asociaciones. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. XXVII, núm. 193, enero marzo 2005, pp. 13-40. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/issue/view/3445/showToc>.

Consultado: 18/07/2012.

Calle Ángel (2007). El estudio del Impacto de los Movimientos Sociales: Una perspectiva Global. En *REIS* N° 120 pp. 135-173. Disponible en www.reis.cis.es.

Consultado: 13/06/2014.

Carson, Rachel (1964). *Primavera silenciosa*. Barcelona: Luis de Caralt.

Casquette, J. (1998). *Política, cultura y movimientos sociales*. Bakeaz.

Cohen, Jean (1985). Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements. *Social Research* Vol. 2 N° 4.

Commoner, Barry (1972) [1976]. *Ciencia y supervivencia*. Plaza y Janés, Barcelona.

----- (1978) [1971]. *El Círculo que se Cierra*. Plaza y Janés, Barcelona.

----- (1977) [1976]. *La escasez de Energía*. Plaza y Janés, Barcelona.

Dalton, Russell y Küchler, comps (1990). *Challenging the Political Order. New social and Political Movements in Western Democracies*. Polity Press, Cambridge.

Versión castellana: *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden público*.

Valencia: Ediciones Alfons el Magnanim.

De Piero, S. (2005). De los nuevos movimientos sociales a la estrategia del advocacy. En Piero, S. *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción* (pp. 59-101). Buenos Aires Paidós.

----- (2010) "Participación Ciudadana en Políticas Públicas" páginas 64-75. En Bukstein, Ríos y Saviolo (Comp.) *Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires 2009-2010*. Buenos Aires, EUDEBA.2010

Della Porta, Donatella (1999). Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta. En MacAdam, MacAdam, MacArthy, Zald (eds.) *Movimientos sociales: Perspectivas Comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo.

Delamata, Gabriela, (Coord.) (2009) ¿La ciudadanía poblana? El movimiento asambleario de Gualeguaychú: la construcción y el reclamo de un derecho colectivo. En Delamata (Coord.) *Mobilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías?: Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires: Biblos.

Dawes, Robin; Van De Kragt, Anthony y Orbell, John (1988). "Not Me or Thee But We: The Importance of Group Identity in Eliciting Cooperation in Dilemma Situations; Experimental Manipulations". *Act Psychological* 68: 83-97.

Douglas, Mary; Wildavsky, Aaron (1982). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, Berkeley, University of California Press.

Durkheim, Émile (1985). *La división del trabajo social*. Barcelona: Planeta

Ehrlich, Paul (1971). *The Population Bomb*. New York: Ballantine Books, 1971.

Eisinger, Peter (1973). "The Conditions of Protest Behavior in American Cities". *American Political Science Review* 67, pp.11-28

Espinoza, Carlos (2004). ¿Más valor que el oro? Los movimientos populares en oposición a la minería con cianuro. En *Revista Theomai. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo* N° 9. Disponible en <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero9/artespinoza9.htm>. Consultado: 15/05/2012.

Easton, David (1965). *Esquema para el análisis político*. Primera edición en castellano 1969. Buenos aires: Amorroutu.

Folch, Ramón (1977). *Sobre ecologismo y ecología aplicada*. Barcelona: Ketres.

Gamson William (1975). *The Strategy of Social Protest*. Homewood: The Dorsey Press.

-----; Fireman, Bruce y Rytyna Steven (1982). *Encounter with Unjust Authority*. Homewood, Illinois: Dorsey Press.

----- (1992). *Talking Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

-----; Meyer, David (1992). The Framing of Political Opportunity. Trabajo presentado en las conferencias: European/American Perspective on Social Movements, Life Cycle Institute Catholic University, Washington DC, agosto.

Guha, Ramachandra y Martinez Alier, Juan (1997). *Varieties of Environmentalis: Essay North and South*. London: Earthscan.

García Delgado, Daniel (1994). *Estado y sociedad: La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma

----- (1997). Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión. En García Delgado (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local: Municipios y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: UBA.

Gerhards, Jürgen (1995). "Framing Dimensions and Framing Strategies: Contrasting Ideal and Real Type Frames". *Social Science Information*.

Geray, Mirta (2006). El conflicto de las papeleras. En *Revista Otro Sur*, del mes de mayo 2006. Publicación semestral de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR-Argentina.

Giarraca, Norma; Petz, Inés (2007). La Asamblea de Gualeguaychú: Su lógica de nuevo movimiento social y el sentido binacional "artiguista". En *Revista Realidad Económica* N°226

-----; Hadad Gisela (2009). Disputas manifiestas y latentes en la Rioja minera. Política de vida y agua en el centro de la escena. En Svampa y Antonelli (Eds.) (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

Giugni, Marco (1998). "Was It Worth the Effort?". The Outcomes and Consequences of Social Movements. *Annual Review of Sociology* 24 pp. 371-393.

Goffman, Erving (1974). *Frame analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Harper and Row, New York.

Gomá, Ricard; Subirats Joan comps. (1998). *Políticas Públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

Guy Peters, B. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. En *Reforma y Democracia. Revista del CLAD* N°39 2007.

Gradín, Agustina 2013. *El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista. Un análisis de gestión de los Programas Promotores Territoriales para el cambio Social y de Fortalecimiento y participación de las Mujeres Juana Azurduy durante el período 2003-2009*. Tesis de Maestría mayo 2013.

Hernández Beloqui, Juan. El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay. Resolución o Transformación? *Institut Catalá Internacional per la Pau*. Barcelona, julio, 2013

Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution. Changes Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: University Press.

----- (1981). "Post-materialism in an environment of insecurity". *American Political Science Review* vol. 75 N° 4.

Ibarra, Pedro (2000). Los estudios sobre los Movimientos Sociales: Estado de la Cuestión. En *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. 1 N°2, abril 2000 pp. 271-290.

Ibarra, Pedro, Goma, Ricard, Gonzalez, R., Martí, Salvador, (2002). Primera Parte: Marcos Conceptuales y Teóricos. En Ibarra, Marti, Gomá, (Coords). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas* (pp. 9-80). Barcelona: Icaria.

Iturburu Mónica (2000). *Municipios argentinos: Potestades y Restricciones para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. INAP (segunda edición).

Jenkins, Craig, Perrow, Charles (1977). Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movements (1946-1972). *American Sociological Review* 42, pp. 249-268

Jenkins, Craig (1983). "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements". *Annual Review of sociology* vol 9

----- (1994). La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales. En *Zona abierta* 69 (1994).

Kitschelt, Herbert (1986). "Political Opportunity Structures and Political Protest: Antinuclear Movements in Four Democracies" *British Journal of Political Sciences* 16, pp. 57-85.

Klandermans, Bert y Tarrow, Sidney (1988). "Mobilization Into Social Movements: Synthesizing European and American Approaches". Klandermans, Kriesi y Tarrow (eds.) *From Structure to Action: Comparing Social Movements Research across Cultures*. Greenwich: JAI Press, 1-38.

Kriesi, Hans; Koopmans, Ruud; Duyvendak, Jan y Giagni, Marco (1992). "New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe". *European Journal of Political Research* 22, pp. 219-244.

Kriesi, Hanspeter (1995), "The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization". J. Craig Jenkins y Bert Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest*, Minnesota, Minn., University of Minnesota Press.

----- (1999). La estructura organizacional de los movimientos sociales en su contexto político. En MacAdam, MacAdam, MacArthy, Zald (eds.) *Movimientos sociales: Perspectivas Comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo.

Laraña, E. (1999). *La Construcción de los Movimientos sociales* (pp. 13-26). Madrid: Alianza Editorial.

Lasswell, Harold (1951). "The Policy Orientation". En Lerner y Lasswell (eds) *The Police Sciences*. Stanford CA, Stanford University Press.

Le Bon, Gustave (2000). *Psicología de las masas: Estudio sobre la psicología de las multitudes*. Madrid: Morata.

Lindblom, Charle (1959). La ciencia de salir del Paso. En Aguilar Villanueva *La Hechura de las Políticas*. Colección Antologías de Política pública. Segunda Antología. México: Miguel Ángel Porrúa Librero editor.

Lowi, Theodore (1964). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguilar Villanueva *La Hechura de las Políticas*. Colección Antologías de Política pública. Segunda Antología. México: Miguel Ángel Porrúa Librero editor.

Luca, Juan y Punillos, Cintilla (2007). Avatares de la política entrerriana a propósito del conflicto de las papeleras. En Palermo y Reboratti (Comps.) *Del Otro Lado del Río: Ambientalismo y Política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

Machado Araoz, Horacio (2009). Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Mina Alumbraera. En Svampa y Antonelli (eds.) (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

Majone, Giandoménico (1978). Los usos del análisis de las políticas. En Aguilar Villanueva *La Hechura de las Políticas*. Colección Antologías de Política pública. Segunda Antología. México, Miguel Ángel Porrúa Librero editor.

MacAdam, Douglas (1982). *Political Process and Development of Black Insurgency , 1930-1970*. Chicago, University of Chicago Press.

----- (1999). Orígenes Terminológicos, problemas actuales, futuras líneas de investigación. En McAdam, McCarthy, Zald (Eds.) *Movimientos Sociales: Perspectivas Comparadas* pp. 49-70. Madrid: Istmo.

MacAdam, Douglas; McCarthy, John y Zald, Mayer (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva

sintética y comparada de los movimientos sociales. En MacAdam, MacAdam, MacArthy, Zald (eds.) *Movimientos sociales: Perspectivas Comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo.

McCarthy, John y Zald, Mayer (1973). *The trend of Social Movements in America. Professionalization and Resource Mobilization*. Morriston, N.J., General Learning Press.

----- (1977). "Resource Mobilization and social Movements: A Partial Theory". *American Journal of Sociology* 82 (6) pp. 1212-1241.

McCarthy, John (1999). Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades. En MacAdam, MacArthy, Zald (eds.) *Movimientos sociales: Perspectivas Comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo.

Marín, Marcela (2009). El "no a la mina" de Esquel como acontecimiento: otro mundo posible. En Svampa y Antonelli (Eds.) (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

Martínez Alier, Joan; Roca Jusmet, Jordi (2001). *Economía Ecológica y Política Ambiental*. Segunda Edición. México: Fondo de Cultura Económica.

----- (2004). Los conflictos ecológicos distributivos y los indicadores de sustentabilidad. En *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* Vol. 1: 21-30.

Melucci, Alberto (1981). "Ten Hypotheses for the Analysis for the New Movements". Pinto D. (Ed.), *Contemporary Italian Sociology* (pp. 173-194). Cambridge: Cambridge UP.

----- (1989). *Nomads of the present. Social Movements and Individual needs in Contemporartry Society*. Filadelfia: Temple University Press.

----- (1994). Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. En *Zona Abierta* 69 (1994).

----- (1999). Teoría de la acción colectiva. En Melucci, A. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. (pp.25-54). México: El Colegio de México.

Disponible

en:http://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Melucci1999_AccionColectivaVidaCotidianaYDemocracia.pdf. Consultado 05/09/2013.

Merlinsky, Gabriela (2008). Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay. Cuestiones del tiempo presente. En *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos* Enero, 2008.

Merlinsky, Gabriela (2013). La Cuestión Ambiental en la Agenda Pública. En Merlinsky (Comp.). *Cartografías del Conflicto Ambiental en la Agenda Pública* (pp. 19-55). Buenos Aires: Fundación Ciccus

----- (2013) La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de los conflictos ambientales. En Merlinsky (Comp.). *Cartografías del Conflicto Ambiental en la Agenda Pública* pp. 61-89.

Buenos Aires: Fundación Ciccus

Muller Pierre (1990) *Las políticas Públicas*. Universidad externado de Colombia.

Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/48732341/Muller-Pierre-Las-Politic-Publicas>. Consultado: 20/09/2012.

Muller, Pierre; Surel, Yves. 1998. "L'Analyse des Politiques Publiques". París: Montchrestien.

Nogueira, Marco Aurelio, (2003). La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 25.

Offe, C. (1990). Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional. En Offe, C. *Partidos Políticos y Nuevos movimientos sociales* pp. 163-244. Madrid: Sistema.

Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*. Massachusett: Harvard University Press, Cambridge.

Ortegón, Edgar; Pacheco, Juan; Prieto, Adriana. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. En *Serie Manuales de la Cepal* N°42. Chile: 2005

Ortiz, Ana (2008). Las Grandes Obras: Un proyecto Político. El caso del represamiento del Paraná Medio en la provincia de Entre ríos. *IX Congreso Argentino de Antropología Social*. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de Misiones, Posadas.

Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Edic. Jefatura de Gabinete de Ministros (Proyecto de Modernización del Estado) 2° edición 2008.

Palermo, Vicente y Reboratti, Carlos Compiladores (2007). *Del Otro Lado del Río: Ambientalismo y Política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

Parsons, Talcott (1968). *La estructura de la acción social*. Madrid: Ed. Guadarrá.

Repetto, Fabian (1998). Notas para el análisis de las políticas sociales: Una propuesta para el institucionalismo. En *Perfiles Latinoamericanos* N°12 Revista de la FLACSO-México; junio 1998.

Riechmann, Jorge (1994). Hacia un marco teórico para el estudio de los movimientos sociales. En Riechmann, J., Fernández Buey, F. *Redes que dan Libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales* (pp.103-116). Buenos Aires: Paidós.

Rivas, Antonio (1999). El análisis de los marcos: Una metodología para el estudio de los movimientos sociales. En (Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamín) editores. *Los movimientos sociales, transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta, 1999.

Rodríguez Pardo, Javier (2006) *En la Patagonia NO. Crónica de la epopeya antinuclear de Gastre*, Proyecto Lemu-Grupos de Amigos del Libro, El Bolsón, Patagonia Argentina, 2006.

Rofman, Adriana; Foglia, Carolina (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad: Asistencia, movilización, institucionalización. En *Revista Estado y Políticas Públicas* N°5 año 2015. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Rossi, Federico (2006). Movimientos sociales. En Aznar, Luis y De Luca, Miguel (Coords.) *Política, Cuestiones y Problemas*. Buenos Aires: Ariel 2006.

Rucht, Dieter (1995). "New social Movements in France and West Germany: Explaining Differences in their Overall Strength and Dynamics". Margit Mayer (ed.), *New social Movements: European and American Interpretations*. Londres, Hutchinson.

Sannazzaro, Jorgelina; (2011). Controversias científico-públicas. El caso del conflicto por las "papeleras" entre Argentina y Uruguay y la participación ciudadana. En *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS*, Vol. 6 N° 117. Abril pp. 213-239. Disponible en: <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=92422634009>. Consultado: 08/04/2012.

Santandreu Alain y Gudynas Eduardo (1998). *Ciudadanía en Movimiento: Participación y Conflictos Ambientales*. Montevideo: CLAES, FESUR y Ediciones Trilce.

Sanz Cerbino, Gonzalo (2007). Lo que mata es el capital. La producción de pasta de celulosa y sus efectos en el medio. En *El Aromo. Mensuario cultural piquetero*. Año V N°35 marzo-abril 2007. Disponible en: <http://www.razonyrevolucion.org.ar/textos/elaromo/secciones/coyunpol/Aromo35papeleras.pdf>. Consultado: 03/10/2012

Schuster, L. (2005). Las Protesta sociales y el Estudio de la Acción Colectiva. En Shuster; L., Naishtat, F.; Nardacchione, G; Pereyra, S. (Comps.), *Tomar la palabra: Estudios sobre la Protesta social y Acción colectiva en la Argentina Contemporánea* (pp. 43-66). Buenos Aires: Prometeo.

Sejenovich, Héctor; Panario, Daniel (1996). *Hacia otro desarrollo: Una perspectiva ambiental*. Montevideo: Editorial Nordan Comunidad.

[Simon, Herbert](#) (1957). "A Behavioral Model of Rational Choice". *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.

Smelser, Neil (1989). *Teoría del comportamiento colectivo*. México: Edición FCE.

Snow, David y Benford Robert (1992). "Master Frames and Cycles of Protest". Aldon Morris y Carol McClurg Mueller, eds., *Frontiers in Social Movement Theory*, pp. 55-135. New Haven y Londres: Yale University Press.

Suarez Francisco y Ruggerio Carlos (2012) Conflictos ambientales en Argentina: Paradigmas en Tensión. En Preciado Coronado J. *Anuario de la Integración Latinoamericana y Caribeña*. Disponible en <http://www.ungs.edu.ar/colca2014/wp-content/uploads/2013/10/Suarez-y-Ruggerio-Conflictos-ambientales-en-Argentina.pdf>. Consultado: 20/08/2013.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varonne, Frederic (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Stein, Ernesto, Mariano Tomassi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (coordinadores). 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington: Harvard University / Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.

Stein, E.; Tommasi, M.; Lora, E.; Payne (2006). Actores de la Sociedad civil. En Stein, Tommasi y Payne (Coord.), *La Política de las Políticas Públicas: Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 2006 (pp. 97-133). Banco Interamericano de Desarrollo. Harvard University: Planeta.

Svampa, Maristella y Antonelli Mirta Editoras (2009). Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto. En *Minería Transnacional, Narrativas del Desarrollo y Resistencias Sociales*. Buenos Aires: Biblos

Svampa, Bottaro y Alvarez (2009). La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discurso dominante. En Svampa y

Antonelli (Eds.) (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.

Svampa, Maristella (2011) Modelo de Desarrollo y cuestión ambiental en América Latina: categorías y escenarios en disputa. En Wanderley, Fernanda (coord.), *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina*. La Paz, Bolivia: Ediciones Cides-UNSA y Plural Editores.

Tamayo Sáez, Manuel (1997). El análisis de las Políticas Públicas. En Bañon y Carrillo (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Edic. Alianza Universidad Textos.

Tarde, Gabriel (2011). *Las leyes de la imitación y la sociología*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Tarrow, Sidney (1983). "Struggling to Reform: Social Movements and Policy Change During Cycles of Protest". Western Societies Program Occasional Paper NO, 15. New York Center for International Studies, Cornell, University, Ithaca, N.Y.

----- (1988). "National Politics and Collective action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States". *Annual Review of sociology* 14, pp. 421-440.

----- (1994). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política* (pp. 33-63). Madrid: Alianza Editorial.

----- (1999). Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales. En MacAdam, MacAdam, MacArthy, Zald (eds.) *Movimientos sociales: Perspectivas Comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo.

Tecco, Caludio 1997. El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos

desafíos y roles institucionales. En García delgado (comp) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en argentina* pp107-123. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Tilly, Charles (1978). *“From Mobilization to Revolution”*. Reading, Mass., Addison-Wesley.

----- (1993). “Contentious Repertoires in Britain, 1758-1834”, *Social Science History* 17: 253-80.

Touraine, Alain (1981). *“The Voice and the Eye. An analysis of Social Movements”*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vara, Ana María; (2007). Sí a la vida, no a las papeleras. En torno a una controversia ambiental inédita en América Latina. En *Redes*, Vol. 12, N° 25, julio 2007, pp.15-49. Universidad Nacional de Quilmes Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/907/90702501.pdf>. Consultado 10/07 2012.

Walter, Mariana (2008). Nuevos conflictos mineros en Argentina: El caso Esquel (2002-2003). En *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* Vol. 8: 15-28. Disponible en: http://www.redibec.org/IVO/rev8_02.pdf. Consultado: 24/ 07/2012.

Weber, Max (1944). *Economía y sociedad*. México: Fondo de cultura Económica.

Diarios nacionales consultados

Diario Clarín

Diario La Nación

Diario Página 12

Diarios Provinciales Consultados

Diario El Día de Gualeguaychú

Diario El Sol Digital (Concordia)

Diario Junio Digital (Concordia)

Momarandu.com Diario Digital de Corrientes

Medios de Comunicación Uruguayos

La Red21 Diario Digital de Uruguay

Páginas Web consultadas

<http://www.infoleg.gob.ar/>

www.impo.com.uy

www.frenteamplio.org.uy

www.asambleasciudadanas.org.ar

www.mbigua.org.ar

<http://www.greenpeace.org/>

www.cofema.gob.ar

www.gualeguaychú.gov.ar

www.noalaspapeleras.com.ar

<http://www.cinu.mx/>

ANEXOS

LEY ANTIRREPRESAS – LEY DE LIBERTAD DE LOS RÍOS LEY N° 9092 La Legislatura de la Provincia de Entre Ríos sanciona con fuerza de LEY:

Art. 1. - Declárese a la Provincia de Entre Ríos libre de nuevas obras de represamiento sobre los ríos Paraná y Uruguay, concordante con las facultades dispuestas en los artículos: 1º, 5º, 41º y 124º de la Constitución Nacional.

Art. 2. - Declárense a los ríos Paraná, Uruguay y demás cursos de aguas de la Provincia de Entre Ríos, bienes de la naturaleza y recursos naturales de especial interés para su cuidado, conservación y aprovechamiento sostenible, en particular en lo referido a la calidad de aguas, cantidad, distribución y uso jerarquizado, así como al sustento de la biodiversidad.

Art. 3º- Declárense de interés provincial todos los proyectos de conservación y recuperación de suelos, bosques, vegetación y fauna, especialmente nativas, en riberas, barrancas y zonas aledañas a ríos, lagos, arroyos e islas.

Art. 4º - Todo estudio, evaluación, proyecto económico, social y ambiental sobre el desarrollo regional integrado y sostenible a ejecutarse en el territorio de la Provincia, con incidencia en los ríos indicados en el artículo 1º y sus recursos naturales, es atribución exclusiva de la Provincia de Entre Ríos, en cuanto a su planificación y desarrollo. Si para la ejecución de lo expresado en el párrafo anterior es necesario la intervención de otros Estados Provinciales y/o el Estado Nacional, los convenios interjurisdiccionales a suscribirse se harán adreferéndum del Poder Legislativo Provincial. Los estudios e investigaciones, tanto del sector oficial como privado, que se realicen en relación a los recursos naturales comprendidos en el artículo 2º, deberán ser comunicados a la comisión creada por el artículo 6º de la presente ley.

Art 5º - Declárense de interés prioritario en la Provincia de Entre Ríos, para todos los niveles y modalidades, los programas de capacitación docente y de enseñanza que incluyan en sus contenidos y actividades al desarrollo de la eficiencia energética y a la conservación y uso sustentable de los recursos naturales, particularmente de los hídricos.

Art. 6º - Créase la Comisión Provincial de Evaluación y Propuesta para el Desarrollo Regional Integrado y Sostenible, rigiéndose por los preceptos fijados

por los artículos 41° y 124° de la Constitución Nacional. Dicha comisión estará integrada por tres (3) Senadores y tres (3) Diputados de la Legislatura Provincial, un (1) representante de la Subsecretaría de Industria, Mediana y Pequeña Empresa, de la Dirección General de Ciencia, Tecnología y Minería, de la Dirección General de Desarrollo, Ecología y Control Ambiental, de la Dirección de Estadística y Censos, de la Dirección de Planificación Sectorial y de la Dirección Provincial de Hidráulica y Recursos Hídricos y el Secretario Ministerial de Obras y Servicios Públicos que cumplirá las funciones de coordinador de la misma.

Art. 7° -Invítese a designar un representante para participar en la conformación de la comisión creada por el artículo precedente, a los municipios entrerrianos que acepten, a sus Concejos Deliberantes; a los legisladores nacionales por Entre Ríos, ya sea personalmente o por representantes; organismos nacionales; casas de altos estudios nacionales con sede en nuestra Provincia; establecimientos provinciales de nivel terciario; organizaciones no gubernamentales especialmente las relacionadas con la promoción del medio ambiente, de la producción y Colegios Profesionales. En todos los casos los representantes se desempeñarán con carácter de ad-honorem.

Art. 8° -La comisión, por intermedio de su coordinador, está facultada para requerir de los distintos organismos e instituciones, toda la información y documentación que a su criterio sea necesaria para el cumplimiento de su cometido, la que será obligación proporcionar para las dependencias provinciales.

Art. 9° -La comisión elaborará su propio reglamento interno de funcionamiento debiendo básicamente mantener tres (3) subcomisiones: Desarrollo Regional, Legislación y Cuentas Patrimoniales Ambientales y Culturales. Art. 10° - Comuníquese, etc. Paraná, Sala de Sesiones, 25 de setiembre de 1997 Sancionada el 25/09/1997 - Promulgada el 26/09/1997 - Publicada en Boletín Oficial de Entre Ríos, Argentina el 16/10/1997

LEY Nº 9644 LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS SANCIONA CON FUERZA DE L E Y:

ARTICULO 1°.- Declárese a la Provincia de Entre Ríos libre de Plantas Procesadoras de Pasta Celulósica cuya actividad industrial impacte en el medio ambiente, contamine el aire, suelo y/o la calidad del agua de los ríos Paraná, Uruguay, Gualeguay, Gualeguaychú y demás cursos de agua de nuestro territorio Provincial, provoque daños al ecosistema y al desarrollo y sostenimiento de la economía regional, cuya base sustancial es la explotación de los recursos

turísticos, de conformidad a las facultades dispuestas en los Artículos 41º y 124º de la Constitución Nacional y Tratados Binacionales rubricados por nuestro país, tales como Estatuto del Río Uruguay y Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (2003) Ley Nº 25.841.

ARTICULO 2º.- Ratificase la declaración efectuada por el Artículo 2º de la Ley Provincial Nº 9092 de los ríos Paraná, Uruguay y demás cursos de agua de la Provincia de Entre Ríos, como bienes de la naturaleza y recursos naturales de especial interés para su cuidado, conservación y aprovechamiento sostenible, en particular a lo referido a la calidad de aguas, cantidad, distribución y uso jerarquizado, así como al sustento de la biodiversidad.

ARTICULO 3º.- Déjese sin efecto en el Anexo del Decreto Nº 2254/90 –M.E.H.- DISPOSICIONES SOBRE REGIMEN DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL, reglamentario de la Ley Nº 6726, el siguiente párrafo: “INDUSTRIA CELULÓSICA PAPELERA Tipo de Actividad Industrial: -Elaboración de pulpa o pasta química, semiquímica”.-

ARTICULO 4º.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación.

ARTICULO 5º.- Comuníquese, etcétera. PARANA, SALA DE SESIONES, 13 de septiembre de 2005. ORLANDO V. ENGELMANN PEDRO G. GUASTAVINO Presidente H. Cámara Diputados Presidente H. Cámara Senadores ELBIO R. GÓMEZ SIGRID KUNATH Secretario H. Cámara Diputados Secretaria H. Cámara Senadores DIRECCIÓN DE DESPACHO LEGISLATIVO

LEY Nº 9759

La Legislatura de la Provincia de Entre Ríos, sanciona con fuerza de LEY:

Art. 1º - Declárese que la venta y/o salida de rollizos (Madera sin procesos industriales proveniente de bosques implantados) y chips (Madera fraccionada para facilitar y abaratar el transporte) destinada a la exportación como materia prima para empresas fabricantes de pasta celulósica que generan residuos contaminantes, lesiona los derechos de los ciudadanos entrerrianos consagrados en los artículos 41º de la Constitución Nacional y 5º de la Constitución Provincial.

Art. 2º - Con la finalidad de preservar los derechos ciudadanos a un ambiente sano no se permitirá a las empresas radicadas en la Provincia de Entre Ríos la venta de rollizos o chips, en forma directa o indirecta, a las industrias establecidas o que se establezcan en la República Oriental del Uruguay, cuya finalidad es la

producción de pasta celulósica con procesos químicos o semiquímicos. Asimismo se prohíbe el ingreso a la jurisdicción provincial de rollizos o chips de madera transportada con destino a dichas industrias.

La presente complementa las disposiciones de la Ley N° 9644.

Art. 3º - La madera proveniente de plantaciones o forestaciones ubicadas en el territorio provincial no podrá salir de la jurisdicción sin previo procesamiento y/o transformación que le genere valor agregado. Exceptúase de esta restricción la madera con destino a plantas industriales cuyos responsables demuestren fehacientemente la transformación de la misma en tales establecimientos, y la que se emplee para tijeras, estacas y rodrigones.

A efectos de posibilitar que se le agregue valor a la madera en la Provincia se procurará incentivar la radicación de nuevas industrias, así como el apoyo a la modernización de las existentes.

Art. 4º - La contravención a las disposiciones de los artículos anteriores habilitará a la autoridad de aplicación a imponer las siguientes sanciones:

- a) decomiso;
- b) clausura temporal o definitiva de los establecimientos forestales, extractivos, comerciales y de transporte;
- c) multa por el valor de 5.000 a 50.000 litros de nafta súper. Los importes de multas podrán aplicarse a cada una de las personas físicas y/o jurídicas responsables en función de la actividad forestal, extractiva, comercial o de transporte desarrollada para cometer la infracción.

Art. 5º - Establéese que la autoridad de aplicación de la presente ley será la Secretaría de la Producción de la Provincia de Entre Ríos, organismo que actuará en coordinación con la Subsecretaría de Medio Ambiente y podrá solicitar el auxilio de la Policía para el cumplimiento de sus obligaciones como así también requerir mandatos judiciales al efecto, siendo de aplicación supletoria el Código Procesal Penal en su parte pertinente.

Art. 6º - El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de 60 días a partir de su publicación.

Art. 7º - Comuníquese, etc.

Sala de Sesiones, Paraná, 8 de marzo de 2007

LEY N° 9789

La Legislatura de la Provincia de Entre Ríos, sanciona con fuerza de LEY:

Art. 1º - Institúyase en el ámbito de la Provincia de Entre Ríos la fecha 30 de abril como “Día de la Participación Ciudadana”, en conmemoración y reconocimiento de la gesta popular en defensa de los derechos del pueblo entrerriano sobre su medio ambiente, desarrollada en la ciudad de Gualeguaychú, bajo la emblemática consigna “No a las papeleras”.

Art. 2º - Dispónese asimismo que durante la semana comprendida entre los días 23 y 30 de abril, en todos los establecimientos educativos dependientes del Consejo General de Educación (CGE) y la UADER, la realización de jornadas curriculares dedicadas a recuperar el acontecimiento histórico del 30 de abril de 2004 para promover la reflexión sobre el valor estratégico que adquiere la participación ciudadana en la defensa del ecosistema y en el desarrollo de un medio ambiente sustentable, valores insoslayables de una vida digna y de la democracia.

Art. 3º - Comuníquese, etc.

Paraná, Sala de Sesiones, 1º de agosto de 2007

LEY N° 9922

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS SANCIONA CON FUERZA DE LEY:

ARTICULO 1º.- Declárese Paraje Histórico y Cultural al kilómetro 28 de la Ruta Internacional N° 136 en su intersección con el Arroyo Verde, ubicado en el Departamento Gualeguaychú.

ARTICULO 2º.- Comuníquese, etcétera.

PARANÁ, SALA DE SESIONES, 18 de agosto de 2009.

LEY 9757/07

COMITE DE CUENCAS Y CONSORCIOS DEL AGUA CAPITULO I

Objeto y finalidad

Art. 1º - La presente ley tiene por objeto la creación, regulación, conformación, y funcionamiento de los Comité de Cuencas y los Consorcios del Agua de la Provincia de Entre Ríos, con la finalidad de generar condiciones, proyectos, asegurando así, la integración regional, provincial, y la explotación racional de las obras hidráulicas y del aprovechamiento sustentable del agua del dominio público.

CAPITULO II –

Definiciones.

Art. 2º - A los fines de esta ley entiéndase por:

a) Cuenca hidrográfica: es el territorio en que las aguas fluyen por cañadas, arroyos y/o ríos hacia un cauce único definido en un área determinada. b)

Acuífero: es una formación geológica con capacidad de almacenar agua. c) Comité de cuenca: Entidad conformada por reparticiones públicas y asociaciones no gubernamentales abocadas a la gestión coordinada y participativa de los recursos hídricos, de manera sostenible y racional, dentro de los límites de la cuenca definida por la Autoridad de Aplicación. Tendrá el carácter de personas jurídicas de derecho público a las cuales se les fijará jurisdicción territorial. d) Consorcio del Agua: Es toda asociación de personas vinculadas por intereses comunes para el aprovechamiento, ejecución, mantenimiento y administración, sostenible y racional de fuentes de agua o de obra de infraestructura hídrica. Tendrá el carácter de personas jurídicas de derecho público a las cuales se les fijará jurisdicción territorial. e) Explotación racional: Es la explotación de un Recurso Natural de manera equitativa y sustentable en el tiempo.

CAPITULO III –

Comité de Cuencas

Art. 3° - Los Comités de Cuenca serán determinados y convocados por la autoridad de aplicación de la Ley 9172 o la que la sustituya.

Art. 4° - El Comité de Cuenca tendrá como finalidad conformar un ámbito participativo, amplio y democrático propicio para la discusión, coordinación, concertación y cogestión de los recursos hídricos de manera racional y sustentable. Serán sus funciones:

a) Debatir, acordar, establecer, difundir y promover la incorporación de las formas de trabajo hidrológicas adecuadas para la región. b) Transmitir a los organismos competentes las inquietudes y necesidades relacionadas con sus fines y objetivos. c) Actuar como instancia previa en conflictos vinculados a los recursos, constituyéndose en el ámbito propicio para la búsqueda de acuerdo o conciliaciones. d) Cogestionar el uso de los recursos hídricos con el organismo de aplicación. e) El Estado Provincial no delega sus funciones y atribuciones de planificación y realización de obras y servicios públicos relacionados, las que a partir de la presente Ley podrán ser debatidas en el seno de los Comité de Cuencas, quienes brindarán sus aportes y recomendaciones no vinculantes a la Autoridad de aplicación.

Art. 5° - El Comité de Cuenca estará integrado por los siguientes organismos o entidades, los que tendrán derecho a un voto, a saber: a - La Autoridad de Aplicación; b - El Secretario de la Producción o a quien éste designe; c - El Director de Obras Sanitarias o quien él designe; d - El Director de Hidráulica o quien éste designe; e - El Subsecretario de Medio Ambiente o quien éste designe; f - Las Municipalidades a través de los intendentes o a quien ellos designen; g - Un representante designado por todos los Consorcios de Aguas; h - Un representante por cada una de las organizaciones rurales, industriales, turísticas, ONG con incumbencia específica en el tema hídrico y ambientales sitios en el área de competencia de la cuenca; i - Un representante de cada una de las Direcciones Departamentales del Ejecutivo Provincial; j - Un representante de cada una de las Juntas de Gobierno

Art. 6° - Corresponderá al Comité de Cuenca: a - Proponer a la Autoridad de Aplicación las conclusiones que de él emanen conforme sus funciones. b - Coordinar tareas con distintos organismos; c - Dar información a los organismos Provinciales que la requieran; d - Elevar anualmente a la Autoridad de Aplicación un informe de la labor desarrollada; e - Dar intervención en los temas pudiera incluir aspectos de competencia de organismos nacionales, internacionales, provinciales, municipales y/u otras cuencas. Actuar como instancia de discusión, concertación, coordinación y cogestión del uso de los Recursos Hídricos. La Ley 2 f - Actuar como instancia previa y constituir el ámbito propicio para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos. g - Elevar a la Autoridad de Aplicación la opinión sobre el proyecto de presupuesto y cálculo de recursos presentado por cada Consorcio de Agua.

Art. 7° - Los órganos del Comité de Cuenca serán la Asamblea Plenaria y el Comité Ejecutivo. La autoridad máxima del Comité de Cuenca será la Asamblea Plenaria.

Art. 8° - Son atribuciones de la Asamblea Plenaria del Comité de Cuenca: a - Proponer la política de gestión del uso de los recursos hídricos. b - Discutir y analizar los proyectos del plan de trabajo y de presupuesto general y cálculo de recursos de los Consorcios del agua. c - Realizar talleres, seminarios y/o cualquier otra acción que tenga como finalidad lo indicado en el inciso anterior. d - Modificar su estatuto. e - Disponer la generación de sus recursos. f - Informar y difundir todas las actividades que realice. g - Todas las inherentes al cumplimiento de los fines del Comité de Cuenca, que no fueren atribuciones expresa del Comité Ejecutivo.

Art. 9° - Las Asambleas serán ordinarias y extraordinarias. La Asamblea ordinaria se reunirá como mínimo una vez cada tres meses en el lugar que indique la Asamblea. Las extraordinarias podrán ser convocadas por el Comité Ejecutivo a pedido de sus miembros o por más del 50% de los miembros de la asamblea del Comité de Cuenca, debiéndose publicar esta convocatoria por los medios gráficos regionales.

Art. 10. - La Asamblea se constituirá con la mitad más uno de los miembros del Comité. En caso de no lograrse quórum, previa espera de media hora, sesionará con los miembros presentes, aunque no se podrá tratar temas no incluidos en el orden del día previsto.

Art. 11. - El Comité Ejecutivo estará integrado por: a - El Presidente: Elegido por la Asamblea b - Una Secretaría Administrativa: designada por la Autoridad de Aplicación c - Serán Vocales: Un representante de: Secretaría de la Producción, Dirección General de Hidráulica, Dirección General de Ecología y Control Ambiental, un vocal en representación de los Municipios y un vocal en representación de las Juntas de Gobierno d - Un vocal en representación de los integrantes establecidos en el Artículo 5 Inc. h).

Art. 12. - Las decisiones del Comité Ejecutivo se tomarán por simple mayoría de votos. En caso de empate el presidente tendrá doble voto.

Art. 13. - Serán atribuciones del Comité Ejecutivo: a - Proponer la Política Hídrica y la gestión sustentable de la Cuenca a la Asamblea Plenaria para ser presentado ante el Órgano de Aplicación de la presente Ley; b - Fijarse su reglamento interno; c - Convocar a reuniones de la Asamblea; d - Discutir y expedirse sobre el Plan de Trabajo de los Consorcios del agua; e - Preparar el proyecto de informe anual a la Autoridad de Aplicación; f - Preparar el Presupuesto anual; g - Cualquier otra función que le asigne la Autoridad de Aplicación.

CAPITULO IV –

Consorcios del Agua

Art. 14. - Los Consorcios del Agua deberán estar integrados por los propietarios, condóminos, arrendatarios, locatarios, usufructuarios, poseedores, y/o tenedores precarios con autorización de los dueños de los inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del consorcio.

Art. 15. - Los Consorcios deberán tramitar la personería jurídica a través del área administrativa legal de la Autoridad de Aplicación quedando a cargo del consorcio los gastos que irroque dicho trámite.

Art. 16. - Los Consorcios del Agua tendrán como finalidad coadyuvar a las reparticiones competentes de la provincia, promoviendo el desarrollo del área a través del manejo y aprovechamiento sostenible y racional de los recursos hídricos. Serán sus obligaciones: a - Ejecución de los trabajos de construcción, mantenimiento y conservación de las obras existentes para optimizar las condiciones de drenaje y de las obras hidráulicas y/o de arte y/o complementarias que se construyan; b - Transmitir a los organismos competentes las inquietudes y necesidades relacionadas con sus fines y objetivos.

Art. 17. - Los órganos del Consorcio del agua serán la Asamblea Plenaria y el Comité Ejecutivo.

Art. 18. - La autoridad máxima de Consorcio del agua será la Asamblea plenaria de sus miembros.

Art. 19. - Corresponderá a la Asamblea: a - Proponer al Comité de Cuenca quien elevará a la Autoridad de Aplicación el plan de trabajo que ha de desarrollar y ejecutar por sí o por terceros los que fueren aprobados; b - Administrar sus bienes y disponer de ellos; c - Coordinar tareas con otros organismos; ; d- Dar información a los organismos Provinciales que la requieran; e - Elevar anualmente al Comité de Cuenca y luego a la Autoridad de Aplicación, un informe de la labor desarrollada y el presupuesto con sus recursos y erogaciones; f - Elevar anualmente al Comité de Cuenca el inventario general de todos sus valores y bienes; g - Dar intervención a organismos Nacionales, Provinciales y/o Municipales cuando un proyecto presentado pudiere incluir aspectos de su competencia; h - Actuar como instancia de discusión, concertación, coordinación y cogestión; i - Actuar como instancia previa y constituir el ámbito propicio para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos; j - Operar la estación hidrométrica en el caso que lo determine la Autoridad de Aplicación.

Art. 20. - El Consorcio del Agua se formará a requerimiento del Poder Ejecutivo, la Municipalidad o los que tengan un interés real y directo sobre el Recurso Hídrico. En el segundo supuesto necesitará el 51% de la superficie afectada o el 51% de los beneficiarios en pro de la realización de la obra hidráulica.

Art. 21. - La asamblea del Consorcio del agua estará integrada por representantes de: a - Las Municipalidades y/o Juntas de Gobierno a través de un representante que el Ejecutivo determine, si perteneciere a algún ejido o distrito; b - Los interesados contribuyentes de la zona rural del distrito que tengan el pago del impuesto inmobiliario al día y/o los exentos del pago del mismo.

Art. 22. - El Comité Ejecutivo estará integrado por: a - El Presidente b - El Vicepresidente c - El Secretario d - El Tesorero e - Cinco Vocales titulares con los respectivos Suplentes. En caso de que los miembros sean menos que la cantidad estipulada, se conformará el Comité Ejecutivo con la totalidad de los miembros.

Art. 23. - Son atribuciones de la Asamblea: a - Designar de entre sus miembros a los integrantes del Comité Ejecutivo y decidir su remoción con causa justificada; b - Aprobar los proyectos de presupuesto y plan de trabajo anuales; c - Aprobar las cuotas para la concreción de las funciones a las que se refiere el Artículo 32°; d - Autorizar las contrataciones, compras e inversiones y movimiento de fondos, que superen el monto que la asamblea designe; e - Autorizar las gestiones destinadas a la obtención de créditos en entidades oficiales y privadas, para la compra de bienes destinados al funcionamiento y equipamiento; f - Aprobar el proyecto de informe anual a elevar a la Autoridad de Aplicación; g - Aprobar el Balance general y la rendición de Cuentas; h - Todas las inherentes al cumplimiento de los fines del Consorcio, que no fueren atribuciones expresas del Comité Ejecutivo.

Art. 24. - Las Asambleas serán ordinarias y extraordinarias. La Asamblea ordinaria se reunirá como mínimo una vez cada dos meses en el lugar que indique la Asamblea. Las extraordinarias serán convocadas por el Comité Ejecutivo a pedido de los miembros del Consorcio y/o por más del 50% de los consorcistas.

Art. 25. - La Asamblea se constituirá con la mitad más uno de los miembros del Consorcio. En caso de no lograrse quórum, previa espera de media hora, sesionará con los miembros presentes y en la cual no se podrá tratar temas no incluidos en el orden del día previsto.

Art. 26. - Las decisiones del Comité Ejecutivo y de la Asamblea se tomarán por simple mayoría de votos.

Art. 27. - Serán atribuciones del Comité Ejecutivo: a - Fijar su reglamento interno; b - Convocar a reuniones de la Asamblea; c - Preparar el proyecto de Plan de Trabajo; d - Proyectar la cuota, forma y fecha de pago y elaborar el proyecto de presupuesto; e - Preparar el proyecto de informe anual a la Autoridad de Aplicación; f - Conformar el balance y rendición de cuentas anuales; g - Disponer compras, efectuar inversiones y contrataciones conforme lo establece la legislación vigente, dentro de las previsiones aprobadas por la Asamblea; h - Gestionar la obtención del crédito en entidades oficiales y privadas para la compra de bienes destinados al funcionamiento, equipamiento y/o ejecución de obra; i -

Efectuar periódicamente un informe de la gestión a los asociados, comunicando anualmente el resultado del ejercicio.

Art. 28. - El consorcio podrá contratar con terceros, a su costo y cargo la ejecución de los estudios y proyectos, los que deberán ser aprobados por el Comité de Cuenca y la Autoridad de Aplicación.

Art. 29. - El plan de trabajo incluirá todo aquello que se prevea realizar hasta el 31 de Diciembre de cada año y entrará en vigencia con la autorización de la Autoridad de Aplicación, previo dictamen del Comité de Cuenca. El primer proyecto del plan de trabajo será elevado al Comité de Cuenca y luego a la Autoridad de Aplicación dentro de los noventa días de la constitución del Consorcio y los subsiguientes antes del 30 de septiembre de cada año.

Art. 30. - A los fines de la concreción de las obras hidráulicas, la Provincia podrá otorgar créditos o aportes, a cada Consorcio del Agua, de equipos y/o maquinarias adecuados, con el personal para su operación en su caso, siendo a cargo y costo del Consorcio los gastos de combustibles, lubricantes y reparaciones menores, necesarios para mantener dichos equipos en continuo estado de uso, como así también las bonificaciones e incentivos que disponga para el personal de máquinas. Asimismo el Consorcio podrá incorporar equipos propios ó arrendados o lo que se acuerde en los convenios entre la Provincia y el Consorcio.

Art. 31. - Si las obras a encarar por el Consorcio superan su capacidad de trabajo y equipos que tiene disponible y decide su ejecución por terceros, los trámites de licitación y adjudicación se efectuarán de conformidad a la legislación en la materia, vigente para la Administración Provincial.

Art. 32. - Los recursos se formarán: a - Con la contribución de los consorcistas mediante el pago de la cuota que se fije; b - Con los fondos que eventualmente les asigne el Estado Provincial; c - Con subsidios, donaciones, equipos y materiales que reciba de instituciones Públicas, Privadas y de particulares; d - Con el 15% del Impuesto Inmobiliario de la geografía que comprenda el Consorcio del agua; e - Con cualquier otro ingreso no contemplado expresamente.

Art. 33. - Estarán obligados al pago de la cuota los propietarios, condóminos, poseedores, de inmuebles de jurisdicción del Consorcio, fijando para cada obra a considerar una o más categorías de beneficiarios. La definición y argumentación técnica de las diferentes categorías a adoptar, las áreas y los niveles de aporte que correspondan a cada uno estará a cargo de la Autoridad de Aplicación y sometido a la aprobación de la Asamblea del Consorcio, pudiendo establecerse una contribución igual dentro de toda la superficie de la cuenca cuando prevalezca el carácter de beneficio general de la misma.

Art. 34. - En caso de negativa de permitir la construcción, el paso de las maquinarias o cualquier otra actitud tendiente a impedir la realización de los trabajos pertinentes, la Autoridad de Aplicación podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública mediante la autorización tramitada ante la Justicia Civil y Comercial competente con costas a cargo del oponente la cual tramitará trámite sumarísimo.

Art. 35. - El importe a abonar por las propiedades beneficiadas, en concepto de la cuota será prorrateado sobre la superficie del inmueble, de conformidad a las clasificaciones realizadas, pudiendo modificarse este criterio por la 2/3 partes de los miembros integrantes de la asamblea del Consorcio.

Art. 36. - Los ejidos urbanos de las ciudades y pueblos ubicados dentro de la jurisdicción de los Consorcios afectados por la finalidad de las obras, serán considerados de acuerdo a la categoría que corresponda y como contribuyentes únicos.

Art. 37. - Corresponde al Consorcio del Agua la liquidación, fiscalización, recaudación de la cuota a que se refiere el artículo 32° de la presente Ley. La falta de pago de la cuota de alguna de ellas o del reajuste si correspondiere, hará incurrir automáticamente en mora al obligado sin necesidad de requerimiento alguno. Si el pago de la obligación se realiza con posterioridad a la fecha de vencimiento, se actualizará automáticamente, sin necesidad de interpelación alguna y con el régimen establecido por el Código Fiscal. En los casos en que resulte necesario su cobro por la vía judicial, el presidente del consorcio emitirá un certificado de deuda, el cual tendrá carácter de título ejecutivo suficiente y el cual deberá ser remitido al área administrativa legal de la autoridad de aplicación para proceder a iniciar el respectivo juicio de apremio.

Art. 38. - Las transgresiones a las obligaciones establecidas por la presente Ley serán sancionadas por la Autoridad de Aplicación con las siguientes multas: a - La ejecución de obras sin autorización, la negativa a realizarlas cuando se haya aprobado el proyecto y/o declarado de utilidad pública y el incumplimiento a la intimación de demoler, remover o reparar generará una multa del diez por ciento (10%) del monto de la obra por cada cuatro (4) semanas de mora. b - Cuando se ejecutaren trabajos en violación al proyecto aprobado o cuando no se preserven o conserven las obras existentes, se impondrá una multa del cinco por ciento (5%) del monto total de la obra. c - Por la falta de presentación del proyecto de obra en el plazo estipulado por el Artículo 45 de la presente Ley se impondrá una multa.

Art. 39. - Queda prohibida, sin previa autorización del Comité de Cuenca y de la Autoridad de Aplicación, toda construcción y/o modificación de las obras hidráulicas. Art. 40. - El Poder Ejecutivo por intermedio de la Autoridad de Aplicación podrá intervenir en forma transitoria a los Consorcios de Usuarios que no cumplieran o que desvirtuaren los objetivos que dieron origen a su constitución.

Art. 41. - Si por cualquier causa se produjera la disolución de un Consorcio del Agua, la Autoridad de Aplicación dispondrá su liquidación pasando sus bienes al fondo de la Autoridad de Aplicación, sin derecho a compensación alguna.

Art. 42. - La Autoridad de Aplicación establecerá el régimen de control contable y de fiscalización de los Consorcios del agua, conforme a la legislación vigente.

Art. 43. - El o los propietarios de los fundos beneficiados con obras existentes a la fecha de la sanción de la presente Ley, tendrán un plazo de doce (12) meses para encuadrarse en sus prescripciones, debiendo presentar un detalle y plano de las obras ya realizadas, las que serán evaluadas por el Comité de Cuenca y la Autoridad de Aplicación, previo pago de los gastos que demande la inspección. En

caso de que la Autoridad de Aplicación observara que éstas son perjudiciales al normal desenvolvimiento de los cursos de aguas, se procederá a emitir una resolución que determine las necesarias modificaciones, las que deberán ser efectuadas en un plazo no mayor a seis (6) meses. Si fuere pertinente para los intereses comunes, la Autoridad de Aplicación procederá a resolver su inmediata demolición o remoción debiendo efectuar las debidas intimaciones al propietario para que proceda en consecuencia.

Art. 44. - La presente Ley es complementaria a la Ley 9172 y sus modificaciones, logrando la implementación de lo dispuesto en el Artículo 29°, 87° inc. g) siguientes y concordantes de la Ley 9172 y Decreto N° 7547/99 SPG respecto a los Consorcios y Comité de Cuenca.

Art. 45. - Comuníquese, etc.