

**UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**El desarrollo local y la participación ciudadana:  
el caso de la instalación de Montes de Plata en la localidad de  
Conchillas**

**Brisa de Giacomi**

**Tutor: Rafael Rey**

**2013**

## **Resumen**

---

Partiendo de una conceptualización del desarrollo territorial que se torna compleja al dejar de centrar su atención únicamente en el crecimiento económico y potenciar, como áreas de necesaria contemplación, los impactos sociales y ambientales que los planes de desarrollo puedan generar. Se percibe que la aprobación de un proyecto de producción de pasta de celulosa, que tendrá gran incidencia en el territorio, como ser el emprendimiento de Montes del Plata en Conchillas (Colonia), abarca una serie de elecciones sociales, ambientales y políticas de las que dependen las aspiraciones al desarrollo y al bienestar de la localidad. La complejidad de estas decisiones implica una profunda incertidumbre y una pluralidad de perspectivas, alcanzando nuevas dimensiones la importancia de constituir un espacio de intercambio horizontal entre diversos actores, desde el cual impulsar estrategias participativas de desarrollo local.

A través de este trabajo entonces, buscamos visualizar si el proceso de decisión relacionado con la instalación de Montes del Plata y su consiguiente control, se vio mediado por la participación de actores de la sociedad civil como efectivos agentes decisores.

Llegando a la conclusión de que la clave no está en la participación o no de actores de la sociedad civil, sino en la efectividad de la misma. Es así que a lo largo del presente trabajo caracterizamos un espacio de intercambio informal entre los agentes de organismos públicos, de mercado y de la sociedad civil entrevistados, que se ve atravesado por diversos mecanismos inhibidores de una participación efectiva de la ciudadanía.

## Índice

|   |    |
|---|----|
| Aspectos claves sobre el proyecto de Montes del Plata .....   | 5  |
| Tres leyes centrales en relación a la instalación de mega-proyectos como el de Montes del Plata .....   | 6  |
| Enfoques sobre desarrollo local .....   | 24 |
| Acción Social y Movimientos Sociales .....  | 30 |
| Plan de análisis .....  | 36 |
| Más allá de la aprobación: Informalidad del intercambio en torno a la posible gestación de estrategias de re-configuración del desarrollo local a partir de Montes del Plata (MP) ..... | 39 |
| De intereses sectoriales y estrategias compartidas .....  | 41 |
| Montes del Plata: gestión del espacio de intercambio .....  | 45 |
| Construcciones subjetivas en torno a conceptos claves: participación social y vínculo sociedad-naturaleza.....  | 49 |
| La tendencia a la autonomía de los actores sociales, frente a la búsqueda de dependencia hacia un plan diseñado, promovido y orientado desde espacios externos.....                     | 54 |
| La valoración de la diversidad y la capacidad de cooperación con el otro, frente a la tendencia a simplificaciones y la contraposición y fragmentación de los actores. ....             | 55 |
| La búsqueda de nuevos modelos de ciudadanía y de relación social frente a la reproducción de conductas verticalistas y autoritarias. ....   | 56 |
| Explicitando limitaciones y pensando nuevas preguntas:.....   | 58 |

## **Introducción**

En la actualidad el desarrollo territorial se presenta de forma compleja, interviniendo no sólo lo local, sino también lo nacional y lo global. A su vez se problematiza el mismo concepto de desarrollo dejando de centrar su atención únicamente en el crecimiento económico y potenciando, como áreas de necesaria contemplación, los impactos sociales y ambientales que los planes de desarrollo puedan generar. Así, la aprobación de un proyecto de producción de pasta de celulosa, que tendrá gran incidencia en el territorio, como ser el emprendimiento de Montes del Plata, no puede resumirse al diseño, construcción y puesta en operación de la fábrica por parte de la empresa, sino que abarca una serie de elecciones sociales, ambientales y políticas de las que dependen las aspiraciones al desarrollo y al bienestar de la localidad. La complejidad de estas decisiones implica una profunda incertidumbre y una pluralidad de perspectivas, alcanzando nuevas dimensiones la importancia de constituir un espacio de intercambio horizontal entre diversos actores, desde el cual impulsar estrategias participativas de desarrollo local.

Podemos decir que lo usual es que al instalarse una empresa de gran porte en un territorio (con las consecuencias positivas y negativas que ello puede conllevar para el desarrollo local) las negociaciones se realicen directamente entre organismos estatales a nivel nacional y la empresa, dejando por fuera del proceso de toma de decisiones a la sociedad civil, tanto si está organizada como si no. La instalación de la planta de celulosa Botnia (Actual UPM) en Fray Bentos abrió el camino a la aplicación de un conjunto de normativas existentes vinculadas a la participación de la sociedad civil. Éstas implican desde la realización de audiencias públicas hasta la creación de la comisión de seguimiento de la empresa, integrada por agentes privados, públicos y de la sociedad civil, sentando las bases para impulsar un proceso participativo, fundamental para fomentar el desarrollo local sustentable. De esta forma, más allá del éxito, o no, de la generación de espacios efectivos de participación social que en relación a Botnia se puedan haber producido, lo cual no es objeto de este trabajo evaluar, la simple existencia de los mismos abrió la puerta para el reclamo de espacios participativos, antes inexistentes.

Es así que, ante la aprobación de la instalación de Montes del Plata en la localidad de Conchillas, surge la pregunta de si la misma estuvo mediada por un proceso de participación ciudadana efectivo y de cómo se desarrolló este proceso. Es en este sentido que centramos nuestro objetivo en establecer si el proceso de decisión en torno a la instalación de la empresa Montes del Plata y su consiguiente control, se vieron mediados por la participación de la

sociedad civil como efectivo agente decisor; a la vez que se busca visualizar las características del proceso de intercambio entre los diversos actores, en relación a la instalación de la fábrica de celulosa en Punta Pereyra.

Cabe aclarar que la amplitud y complejidad del proceso que tomamos como referencia en este trabajo, nos impide realizar un análisis exhaustivo de las diversas dimensiones y actores que se ven implicados en el mismo. A pesar de dicha limitante pretendemos realizar un acercamiento a la temática que nos permita alcanzar algunas conclusiones respecto a la participación ciudadana en la elaboración de estrategias de desarrollo local, así como identificar elementos centrales en los cuales se debería profundizar en relación al tema que nos ocupa.

### **Aspectos claves sobre el proyecto de Montes del Plata<sup>1</sup>**

El proceso que finalmente derivó en la concreción de un proyecto de inversión de los más cuantiosos en la historia de Uruguay -el cual implica la instalación de una planta de celulosa así como la construcción de un puerto y la habilitación de una Zona Franca en un predio de 361hás en Punta Pereyra, departamento de Colonia- tiene varias ideas y vueltas, pero podemos visualizar su comienzo en 1987 con la aprobación de la “ley Forestal”.

La mencionada ley promueve la forestación con especies que tengan un valor comercial e industrial. A tal efectos establece beneficios tributarios amplios para la implantación de bosques artificiales “de rendimiento”, concediéndose subsidios de hasta la mitad del costo de implantación por hectárea.

De esta forma, la forestación tuvo una gran expansión a partir de la década del 90, creciendo de forma sostenida hasta alcanzar actualmente el millón de hectáreas forestadas. A la vez que adquiere un mayor dinamismo a partir de la instalación de fábricas de producción de celulosa en nuestro país como culminación de un proceso de desarrollo fuertemente impulsado desde el Estado.

Una de las primeras empresas en desembarcar en nuestro país en relación al sector forestal fue ENCE S.A. (Empresa Nacional de Celulosa de España) un grupo forestal español. Así, en 1995 la empresa comienza las exportaciones de madera pulpeable desde Uruguay a través de su filial Eufores S.A. Y en octubre de 2003 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) le otorga la autorización ambiental previa para la instalación de

---

<sup>1</sup> Ver anexo: “Recuento Histórico: Del Impulso de la Forestación a Montes del Plata”

una planta de celulosa y una planta energética sobre el río Uruguay, a 5km de la ciudad de Fray Bentos.

Al año siguiente, el MVOTMA otorga la autorización ambiental previa a BOTNIA (empresa de origen finlandés, productora de celulosa) para llevar a cabo también a orillas del río Uruguay cerca de la ciudad de Fray Bentos un proyecto de características similares al aprobado a ENCE en la zona. Ambos proyectos generaron un conflicto diplomático y social entre Argentina y Uruguay; lo cual impulsó, en el año 2006, el traslado del proyecto de ENCE a Punta Pereira (Colonia). El mismo, obtiene en el año 2008 la autorización para su realización pero, en ese mismo año, ENCE transfiere a Stora Enso y Arauco el desarrollo de la planta de celulosa de Punta Pereira (Colonia) y parte de su patrimonio forestal en el país (que alcanzaba las 170mil hectáreas).

De esta forma en octubre del 2009 se crea “Montes del Plata”, a partir de la asociación de las empresas Stora Enso (de capitales Sueco-Finlandeses) y Arauco (de capitales Chilenos); confirmando su intención de ejecutar el proyecto aprobado anteriormente a ENCE, el cual implica una inversión estimada de 1.900 millones de dólares, generando en promedio 3.200 puestos de trabajo en el período de construcción y 500 a partir de la puesta en operaciones de la empresa.

Es así que el proyecto de dicha empresa en nuestro país se basa en tres pilares:

1. La plantación de eucaliptos que abarcan 151.400 hectáreas forestadas en nueve departamentos del país (Colonia, Durazno, Flores, Florida, Paysandú, Río Negro, Rivera, Soriano y Tacuarembó)
2. El traslado de esa producción a la Fábrica de Celulosa (actualmente en construcción) ubicada en Conchillas.
3. El muelle de barcazas para la recepción de madera, y el muelle para buques oceánicos que permitirá la exportación del producto (actualmente en construcción).

Los pilares 2 y 3 se desarrollan en el departamento de Colonia, en la localidad de Conchillas, donde se instalará una fábrica de producción de celulosa, que alcanzará una capacidad productiva de 1.300.000 de pulpa de celulosa Kraft blanqueada de eucalipto al año. La misma se encuentra instalada en la zona franca Punta Pereira S.A (surgida en el marco de la instalación de la fábrica) y tiene como objetivo principal la producción de pasta de celulosa para la exportación. Dicha fábrica está actualmente en etapa de construcción esperando comenzar su funcionamiento a inicios del 2014.

## **Tres leyes centrales en relación a la instalación de mega-proyectos como el de Montes del Plata<sup>2</sup>**

### *1. Ley de Medio Ambiente (N° 16.466, 1994)*

La ley de Medio Ambiente declara de interés general y nacional la protección del medio ambiente, así como la prevención del impacto ambiental negativo o nocivo.

Es en este sentido que se incorpora la obligación de la realización de estudios de impacto ambiental a toda obra o actividad que pueda implicar un impacto ambiental de entidad; a la vez que se impulsa la realización de una audiencia pública, cuando se considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental. Ambos requisitos son determinantes para la aprobación o no del proyecto, pudiendo no ser otorgada si se considera que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental

### *2. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N° 18.308, 2008).*

La presente ley establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definiendo el ordenamiento territorial como “*el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales*” (Ley 18.308, 2008).

Es así que el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende, entre otras cosas; la definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de el diseño y la adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio a partir de la concertación entre el sector público, el privado y el social; promoviendo la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.

### *3. Ley de Zonas Francas (Ley N° 15.921, 1987).*

“*Las Zonas Francas son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente (...) con el fin de que se desarrollen en ellas (...) toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios*” (Ley N° 15.921, 1987). Surgen con el objetivo de promover inversiones, expandir las exportaciones e incentivar la integración económica internacional. Los emprendimientos instalados en ZF gozan de exenciones

---

<sup>2</sup> Ver Anexo: “*Apartado Legal en relación a la temática ambiental*”

aduaneras y fiscales, estando exentos de todo tributo nacional, creados o por crearse; a la vez que no rigen en dicho territorio los monopolios estatales y hay libre circulación de capitales.

En cuanto a los derechos laborales los emprendimientos instalados en ZF deberán emplear en las actividades que realicen un 75% de mano de obra nacional, excepto en casos específicos autorizados por el Poder Ejecutivo. El personal extranjero que trabaje en ZF podrá renunciar por escrito a regirse por el sistema de seguridad social vigente en Uruguay.

De esta forma, la instalación de la fábrica de celulosa de Montes del Plata en una ZF, agrega otros condicionantes al proceso de instalación, y con ello a nuestro tema de investigación, en tanto que existe en torno a las ZF un proceso de desterritorialización que introduce contradicciones sobre el carácter nacional del territorio, siendo un territorio nacional para algunos efectos pero no nacional para otros (Falero; 2011)



## **Preguntas de Investigación**

### Pregunta Central:

¿La instalación de la planta industrial de la empresa "Montes del Plata" en la localidad de Conchillas, estuvo mediada por una participación efectiva de la sociedad civil en torno a las implicancias de su presencia en el territorio?, y en este sentido, ¿se incorporaron en el proceso de toma de decisiones las visiones de actores de la sociedad civil organizada así como de otros agentes privados?

### Preguntas específicas:

¿Qué formas de participación de la sociedad civil se generaron en relación a la instalación de la fábrica de Celulosa en Punta Pereyra?

¿Cómo se establece y desarrolla el relacionamiento entre los diferentes actores (públicos, privados, sociedad civil)?

¿Qué mecanismos facilitadores y obstaculizadores se producen en torno a la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones?

## **Objetivos**

### Objetivo General

Establecer si el proceso de decisión<sup>3</sup> en torno a la instalación de la empresa Montes del Plata, sus consecuencias (positivas y negativas) y su consiguiente control, se vio mediado por la participación de la sociedad civil, así como por otros agentes privados -más allá de la empresa- como efectivos agentes decisores; y en este sentido cómo se desarrolló ese proceso de participación. Se buscará determinar en qué medida se logró configurar un espacio de co-gestión y planificación estratégica del desarrollo local.

Entendemos por Sociedad Civil al conjunto de asociaciones, grupos, organizaciones, movimientos, que se unen para lograr la satisfacción de diversos intereses; siempre que el ejercicio de su actividad implique el establecimiento de relaciones tanto con otro grupo de la sociedad civil como con las instituciones políticas, relación que en potencia puede configurar un vínculo de mutuo reforzamiento y desarrollo democrático.

### Objetivos Específicos

Establecer la existencia o no de un espacio de intercambio entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil, que pudiera configurar un espacio de co-gestión y planificación estratégica participativa del desarrollo local.

Explorar cómo se relacionan los tres agentes implicados (agentes públicos, privados y de la sociedad civil) con respecto a la instalación de una fábrica de celulosa por parte de Montes del Plata; centrando la atención en visualizar los espacios de participación de la sociedad civil que pudieran haberse generado y cómo se desarrolló esa participación.

Visualizar qué mecanismos facilitadores u obstaculizadores se desarrollaron en torno a la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones que implica la instalación de Montes del Plata en Conchillas.

---

<sup>3</sup> Por proceso de decisión entendemos no sólo la decisión específica de instalación o no de la empresa en la localidad, sino también las relacionadas con la mitigación de los impactos que producirá en la localidad la misma, así como las decisiones vinculadas con los beneficios que pueda generar para la comunidad local.

## **Fundamentación. Relevancia social y sociológica**

En el marco de las nuevas teorías de desarrollo, se percibe el surgimiento de enfoques que conciben a la sociedad como un espacio deliberativo en el que la dinámica de los movimientos sociales amplía los espacios de participación social, trascendiendo el monopolio de la representación política. Es en este sentido que los enfoques de desarrollo local ya no ven el proceso como una planificación desde el Estado hacia el territorio, o como un proceso que pueda desarrollarse desde “la mano invisible del mercado” sin intervención alguna. Al contrario, se percibe como precondition para impulsar un proceso de desarrollo territorial a la participación desde el ámbito privado (empresas), la sociedad civil (movimientos sociales, ONGs, asociaciones, etc.) y representantes del Estado. Esto es así porque se busca construir estrategias de desarrollo que impulsen un sistema de actuación integral, de sujetos y prácticas, y ello no puede lograrse sin un involucramiento desde el comienzo de la planificación del proceso de los actores, ya que luego estos serán los protagonistas a la hora de llevar el plan adelante y sostenerlo a lo largo del tiempo. Es esta participación desde los diferentes actores (públicos, privados y sociedad civil) la que puede hacer del desarrollo un proceso duradero, que incorpore a diferentes sectores de la sociedad y que impulse las potencialidades locales integralmente.

Es en este sentido que creemos de relevancia social visualizar qué tanto se innovó en el proceso de instalación de Montes del Plata en Colonia a la hora de incluir en la toma de decisiones a actores de la sociedad civil. Al mismo tiempo, sociológicamente es interesante elucidar qué mecanismos impulsan este proceso de participación o lo limitan, a la hora de producirse o no un intercambio fluido entre actores públicos, privados y desde la sociedad civil. Tomamos para ello de la literatura sobre el tema cuatro factores que, entre otros, nos interesará tener en cuenta a la hora de investigar el proceso de toma de decisiones en torno a la instalación de Montes del Plata, ya que consideramos que desde el reconocimiento de sus contradicciones es que puede generarse el intercambio o verse limitado: 1- la valoración de la diversidad y del pluralismo, del reconocimiento y la capacidad de cooperación con el otro, frente a la tendencia a simplificaciones de diverso tipo y contraposición, sin dejar lugar para el intercambio y generando un proceso de fragmentación; 2- una re-valorización y búsqueda de los valores colectivos que reconocen los diferentes intereses en una sociedad, pero que pueden impulsar estrategias comunes a diferencia de una visión individualista, homogeneizante e indiferenciada; 3- la tendencia a la autonomía de los actores sociales con respecto del Estado desarrollando un carácter transformador de su entorno, frente a la búsqueda de dependencia y formas de

heteronomía y cooptación hacia un plan diseñado, promovido y orientado desde espacios externos; 4- la búsqueda de nuevos modelos de ciudadanía y de relación social frente a la reproducción de conductas verticalista y autoritarias.

¿Por qué creemos que estos cuatro factores son centrales? Porque describen un proceso de transformación social desde una sociedad marcada por el individualismo, y la verticalidad en la toma de decisiones, a una sociedad que impulsa la democratización de los espacios sociales a través de la participación en la gestión del desarrollo de nuestro territorio. Esto no es menor en un contexto histórico donde los modelos de desarrollo liberal se ven ampliamente cuestionados surgiendo teorías de desarrollo alternativas o alternativas al desarrollo, que además de promover el empoderamiento desde la ciudadanía contemplan la inclusión de la temática ambiental, la cual se ha tornado central. En términos de Beck (1998), anteriormente se percibía al progreso industrial como una solución para los riesgos, en cambio hoy puede percibirse como su causa, ya que gran parte de los actuales esfuerzos por impulsar el progreso implican una extracción de recursos naturales superior a lo que el medio ambiente soporta. De esta forma el desarrollo deja de restringirse al crecimiento económico, tomando importancia la interconexión entre economía, sociedad y naturaleza.

Es en este contexto que toma relevancia mirar la instalación de la papelera Montes del Plata y sus posibles impactos a la luz de las ciencias sociales, ya que las investigaciones científicas se ven influenciadas por la forma en que las sociedades elaboran sus conceptos y relaciones con la naturaleza y los ponen en práctica. Es así que es primordial que las ciencias sociales contribuyan, mediante sus investigaciones, a la comprensión del conjunto de mecanismos sociales que están en juego al producir conocimiento científico sobre el medioambiente; así como también aquellos mecanismos que construyen la concepción que las sociedades tienen del medioambiente y de su relación con el mismo. De esta manera, la racionalidad científica y la social aparecen entrelazadas; quedando el tratamiento científico de los riesgos del desarrollo industrial remitido a las expectativas sociales y a la inversa, la discusión social y la percepción de los riesgos a argumentos científicos. Desde esta perspectiva se vislumbra al hombre como un factor actuante para el desarrollo de las estrategias de conservación, con los conflictos que ello puede conllevar tanto en la definición de la problemática, como en la elaboración de las soluciones, y a la gobernanza como la herramienta para desarrollar esas estrategias. De ahí la importancia de develar cómo se genera el proceso de participación social en el contexto de implantación de un mega-emprendimiento como lo es Montes del Plata.

En síntesis, en la medida en que la globalización provoca la transformación de los territorios sub-nacionales en espacios de la economía internacional, generando impactos tanto a nivel ambiental como social; es relevante observar como colectivos de la sociedad civil se resignifican constituyéndose como un actor participante de los procesos de desarrollo local, a través del relacionamiento entre Estado, mercado y sociedad civil.

## Antecedentes

El presente trabajo centra su mirada en un tema que incorpora diversas dimensiones (como ser el desarrollo, el desarrollo local, la gobernanza, etc) cada una de las cuales posee variados antecedentes. En este sentido destacamos sólo algunos que consideramos centrales por el uso que hacemos de ellos en el desarrollo de este proyecto.

### 1. Jordi Peris Blanes; Míriam Acebillo Baqué y Carola Calabuig: *“La agenda 21 local (A21L) como instrumento para la gobernanza democrática local”*

Analizan la relación entre los procesos de la A21L de planificación del desarrollo humano sostenible y la gobernanza democrática local, bajo el supuesto de que un proceso de gobernanza es difícilmente observable. Por tanto el análisis se centra en el “*sistema de gobernanza*”; esto es, los acuerdos, procedimientos, o políticas que definen quién ostenta el poder para tomar las decisiones y cómo se ejerce el control. Es decir, en las reglas de juego que en última instancia fundamentan los patrones de interacción entre los actores. En ese sentido, incluye tanto a las instituciones formales que sancionan el ejercicio del poder, como a los acuerdos y procedimientos informales de negociación y toma de decisiones en el ámbito de lo público. Así, la gobernanza no es sólo el proceso de decisión sobre a dónde ir, sino sobre quién debe participar en las decisiones y en qué términos.

### 2. Tomás Villasante, Tomás Alberich y Ángeles Espadas: *“Alternativas locales ante el juego mundial de las RSC”*

El presente artículo realiza un recuento de cuáles son las causas originarias del surgimiento del concepto de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), así como sus principales “posiciones” o líneas de desarrollo sobre todo en el campo del desarrollo local. Para destacar, luego de desarrolladas las diferentes líneas de RSC, la importancia de la administración pública y de la propia ciudadanía en el impulso de espacios reales de cooperación en relación a una gestión responsable del entorno.

### 3. François Graña (2009) *“Diálogo Social y Gobernanza. El Discurso de los Actores Sociales involucrados en la Instalación de la Fábrica de Celulosa en Fray Bentos”*.

La investigación de François Graña se centra en el estudio del discurso de actores sociales uruguayos en relación a la instalación de la empresa Botnia en Fray Bentos. Para ello entrevista

a representantes de la empresa y del gobierno uruguayo, a dirigentes sindicales, investigadores universitarios, ambientalistas y científicos contratados para la realización del estudio de impacto de la empresa. El objeto de estudio de la investigación fue el modelo de argumentación en sí, utilizando la perspectiva de gobernanza<sup>4</sup> como utopía, para desde ella entender el posicionamiento de los actores entrevistados.

El trabajo concluye estableciendo que no hay una única Botnia sino tantas como percepciones se tengan de su significado para el presente y futuro del individuo y su colectividad; a la vez que las figuraciones y expectativas con que cada cual elabora una representación del emprendimiento determinarán las opiniones y comportamientos en relación al mismo.

4. Carlos Santos (2009): *“Sustentabilidad, Desigualdades Sociales y Justicia Ambiental en el Entorno de un Área Protegida”*

Bajo el supuesto de que las estrategias de conservación de la naturaleza implican conflictos con los usos productivos del espacio, el autor analiza las relaciones emergentes del proceso de implementación de un área protegida en Uruguay, en una zona históricamente dedicada a la producción agrícola. Analizan así la relación entre el Estado y actores sociales involucrados, con el foco puesto en los cambios que este proceso genera en los discursos y prácticas de los actores locales; buscando dar cuenta de las interacciones entre los actores locales que viven y desarrollan actividades productivas en la zona, empresarios del agronegocio, organizaciones no gubernamentales nacionales y transnacionales y programas internacionales de conservación. A partir de ello el autor cuestiona la idea de desarrollo sustentable, desde la concepción de que la ruptura del metabolismo sociedad-naturaleza que plantean las relaciones sociales de producción capitalista hace inviable la sustentabilidad.

5. Paula Rodríguez (2011): *“Evaluación del proceso de inclusión de Cabo Polonio al Sistema Nacional de Áreas Protegidas”*

Esta investigación tuvo por objetivo general indagar las distintas estrategias de conservación ambiental que se desarrollan en Cabo Polonio, ya sean a iniciativa de la comunidad local, de organizaciones externas o de entes estatales. A su vez, la investigación se inserta en un contexto de pasaje de la localidad hacia la inclusión en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), con respecto al cual, entre otras cosas, se buscó visualizar qué tan

---

<sup>4</sup> La gobernanza sugiere horizontalidad en la gestión del poder para la resolución de problemas complejos con participación de todos los actores involucrados. (Graña 2007, 1)

participativa fue la gestión llevada a cabo por el SNAP a los residentes de Cabo Polonio. Este último punto es el que tomamos como referente en nuestro trabajo.

6. Alfredo Falero (2011): *“Los enclaves informacionales de la periferia capitalista: el caso de Zonamérica en Uruguay. Un enfoque desde la Sociología”*

El autor analiza el caso de Zonamérica (Zona Franca ubicada en la zona noreste del departamento de Montevideo-Uruguay) como un enclave informacional. Parte de la idea de una economía-mundo capitalista que reproduce una polaridad la cual se expresa social y territorialmente en la existencia de regiones centrales de acumulación y regiones periféricas. En tal sentido adquiere plenitud la idea de enclave como formato de integración pasiva a la economía-mundo. No existiendo en los centros de acumulación sino que son una realidad específicamente periférica, *“que sugiere la idea de espacio concentrado de extracción de excedentes y caracterizado por su escasa conexión con las sociedades en que se encuentra.”* (Falero 2011, 266).

El autor examina estas transformaciones a partir de tres ejes analíticos: el científico tecnológico, el organizacional y el territorial. Siendo de especial interés en relación a nuestro trabajo la dimensión territorial que trabaja el autor; analizando el avance de lo privado sobre lo público a partir de la reconfiguración que ejerce Zonamérica del tejido social de los territorios cercanos de acuerdo a sus requerimientos y conveniencia.

7. Analía Callero (2012): *“El Papel de Montes del Plata en la Configuración de la Clase Trabajadora y sus Modos de Vida”*

El trabajo de Analía Callero constituye un acercamiento exploratorio a las características que hacen al trabajo en la etapa de construcción de la fábrica de celulosa MP en Conchillas, Colonia. Entendiendo que el emprendimiento de MP representa procesos característicos que hacen al mundo del trabajo en el capitalismo actual debido a su magnitud y sus nuevas modalidades de producción y organización del trabajo.



## **Marco teórico**

El presente trabajo tiene por objeto una temática inserta en un contexto de debate sobre el proyecto de País que queremos y más específicamente qué modelo de desarrollo es deseable / posible actualmente. Es en ese sentido que comenzamos nuestro marco teórico realizando un paneo general de las diferentes concepciones del desarrollo, no pretendiendo ser exhaustivo sino una muestra de las diferentes corrientes y sus implicancias.

Entendemos que distintas visiones en torno al desarrollo se reflejan en diferentes formas de gestionar el proceso de desarrollo local, dándole mayor o menor participación a la ciudadanía, así como determinar distintas relaciones en el vínculo sociedad-naturaleza, *“las subjetividades colectivas se construyen. Tienen elementos de estabilidad y de cambio (...) se trata de una construcción tironeada entre diferentes proyectos de sociedad”* (Falero 2008, 18). Este aspecto no es menor porque condiciona desde la subjetividad una percepción en torno al rol que debe / puede desempeñar la ciudadanía en el desarrollo local y ello puede reflejarse en prácticas de participación y generación de demandas de diverso alcance.

Es así que estructuraremos este apartado sobre las diferentes visiones de desarrollo en torno a cómo se presentan la participación social y la relación sociedad-naturaleza en las distintas concepciones; categorías centrales en nuestra investigación.

### **Teorías del desarrollo**

El desarrollo, en términos clásicos, es un proceso de transformación de la economía y la sociedad basado en la acumulación de capital, lo cual va acompañado de la acumulación de conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo, etc. Es un proceso de acumulación en el sentido amplio aunándose al concepto de progreso, entendido como el paso de sociedades tradicionales de base agrícola a sociedades industriales mediante una lógica evolucionista. De esta forma, el “desarrollo” implica cambios cualitativos además de cuantitativos que se expresan en la sociedad pero que tienen como principal categoría de análisis, desde esta concepción, la creación de una nueva estructura productiva que permita generar mayores niveles de acumulación de capital, y como principal regulador de este proceso al mercado y su capacidad intrínseca de regular la economía a través de la oferta y a demanda. Es así que el aumento de la productividad del trabajo y sus repercusiones en la distribución y utilización del producto

social constituyen el problema central de esta teoría del desarrollo, ya que a medida que aumenta la productividad aumenta el ingreso real, o sea la cantidad de bienes y servicios disponibles (Vidal Gregorio; Guillén Arturo; 2007).

Para esta visión el proceso de desarrollo se lleva a cabo, ya sea mediante nuevas combinaciones de los factores (capital y trabajo) existentes o mediante la introducción de innovaciones técnicas. A su vez, es importante en el proceso de desarrollo el aumento del ingreso real que permite la acumulación de capital para reinversiones.

Entonces la intensidad de crecimiento de una economía es función de dos relaciones:

a) la relación entre las inversiones y el ingreso territorial, o sea la proporción del ingreso que se transforma en nueva capacidad productiva.

b) la riqueza reproducible aplicada al proceso productivo. Es decir, la cantidad promedio de producto que se obtiene por unidad de capital invertido en la economía (Dobb, 1964 / Faletto. Comp; 1986).

Así, en términos de Leff (2002), la naturaleza aparece como proveedora de recursos para la producción, los cuales se objetivan en el proceso productivo a través de un precio y el consecuente intercambio en el mercado. A su vez, a partir de la concepción de que el mercado es el mejor mecanismo que tiene la sociedad para la asignación de recursos, la problemática ambiental se traduce en la determinación de los costos económicos de los recursos y flujos de desperdicios para asignar a los mismos su precio correcto y con ello promover un uso más “cuidadoso” de los escasos recursos y una actitud más responsable hacia la generación de desperdicios.

*“La protección del ambiente es considerada como un costo y condición del proceso económico, cuya “sostenibilidad” gravita sobre los principios de su racionalidad mecanicista. La ecología cuestiona a la economía sin refundar las bases de la producción en los potenciales de la naturaleza de la diversidad cultural. Sin una nueva teoría capaz de orientar el desarrollo sustentable, las políticas ambientales siguen siendo subsidiarias de las políticas neoliberales.”*  
(Leff 2001; 2)

De esta forma el móvil no es internalizar las condiciones ecológicas de la producción sino proclamar el crecimiento económico como un proceso sostenible y sustentado en los mecanismos de libre mercado para asegurar el equilibrio ecológico; a la vez que aparece la tecnología como factor clave, capaz de revertir los procesos de degradación ambiental.

Con respecto a la otra categoría central que nos ocupa, la participación social, podemos decir que la igualación del concepto de desarrollo al de progreso, y la consiguiente definición de

etapas para la consecución del mismo, iguala a las sociedades y culturas dejándoles poco espacio para la apropiación del proceso e innovación en el mismo desde la diversidad cultural; el camino para alcanzar el desarrollo está marcado de antemano y sólo hay que recorrerlo (Esteva 2000).

*“El modo industrial de producción, que no era sino una forma entre muchas, de la vida social, se convirtió en la definición del estadio terminal del camino unilineal de la evolución social. Este llegó a ser la culminación natural de las potencialidades (...) privando a los pueblos de culturas diferentes de la oportunidad de definir las formas de su vida social.”*(Esteva 2000, 4)

Se da así, un proceso similar al descrito en torno a los recursos naturales, quedando supeditada la participación ciudadana a su rol en el proceso productivo, canalizado a través del mercado. De esta forma la población se resignifica como capital humano, así como la naturaleza fue convertida en capital natural.

Ahora bien, actualmente el concepto de desarrollo se encuentra en plena reformulación, poniéndose al descubierto la desilusión con una concepción que no sólo no resolvió la pobreza y la desigualdad social para grandes porciones de la sociedad, sino que a su vez no previó como problemática los límites ecológicos y ambientales para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo.

Estos debates, asociados a la calidad de vida, la integración social, la equidad, la participación ciudadana, la relación sociedad-naturaleza, dan origen a un nuevo paradigma de desarrollo: el concepto de desarrollo sustentable. Este dista mucho de ser un concepto unívoco, integrando a la interna una gran variedad de corrientes. Las mismas van desde las que ponen el acento únicamente en el manejo eficiente de los recursos naturales hasta las que sostienen la necesidad de transformar la esencia del desarrollo capitalista.

Más allá de estas diferencias no menores en las distintas corrientes; podemos decir que el desarrollo sustentable ya no centra su análisis básicamente en lo económico sino que es ante todo un concepto multidimensional que coloca al ser humano en el centro del proceso, considerando al crecimiento económico como un medio y no como un fin a la vez que protege las oportunidades de vida de las generaciones futuras respetando la integridad de los sistemas naturales (Guimarães 2003/2006).

Actualmente el desarrollo sustentable se concibe como un proceso más que un conjunto de metas (Barkin, 2002). Implica una estrategia deliberada; la acción organizada de las instituciones y la sociedad para alcanzar la modificación de un proceso en la naturaleza, la economía y la sociedad, incluyendo así cuatro dimensiones, que interactúan entre sí:

a) La dimensión ecológica tiene que ver con preservar y potenciar la diversidad y complejidad de los ecosistemas, su productividad, los ciclos naturales y la biodiversidad natural.

Un aspecto central de esta dimensión, es el reconocimiento de la existencia de límites en la naturaleza, los cuales implican la necesidad de regular las actividades humanas para que no dañen la integridad de los ecosistemas naturales que proporcionan bienes y servicios necesarios para la reproducción humana, de hoy y del futuro. De esta manera se postula la necesidad de fundar nuevos modos de producción y estilos de vida basados en las condiciones y potencialidades ecológicas de cada región; así como en la gestión participativa de los recursos. Asumiendo la función que cumple la naturaleza como soporte, condición y potencial del proceso de producción y reproducción de la vida (Leff, 2002 / Guimarães 2003).

b) La dimensión social implica satisfacer los derechos económicos, sociales culturales y ambientales. Refiere a la justicia social (presente y futura), a la equidad entre géneros, a la distribución equitativa de los recursos y a la diversidad cultural. Este es un punto central ya que se vincula con la satisfacción de las necesidades humanas básicas, y la distribución equitativa de los beneficios de la actividad económica y del desarrollo (Guimarães 2003 / (Barkin, 2002).

En este sentido se destaca la concepción de Amartya Sen (2000), quien resalta la ampliación de libertades del ser humano como fin del desarrollo y como condición necesaria para el mismo, ya que su planteo entraña tanto los procesos que hacen posible la libertad de acción y decisión como las oportunidades reales que tienen los individuos dadas sus circunstancias personales y sociales. Así la restricción de libertades impide que las personas actúen, generen cambios y tengan la capacidad de evaluarlos en función de sus propios valores y objetivos, lo cual es condición necesaria para su desarrollo autónomo así como para su participación en la economía, sociedad y política, que como veremos más adelante es un factor clave para el impulso del desarrollo sustentable.

c) La dimensión económica implica satisfacer adecuadamente, con los limitados recursos existentes, las necesidades humanas, condicionadas por las características de cada cultura y cada tiempo. Es importante remarcar que el aspecto económico del desarrollo es un medio y no un fin; involucrando la participación activa de la población para satisfacer sus necesidades básicas mientras conservan la capacidad del planeta para hospedar generaciones futuras (REDES, 2000 / Milanez, 2004).

d) La dimensión política; supone formas participativas de gestión, incluyendo la participación de las comunidades locales en la gestión de los recursos y en la toma de decisiones. Implica

generar ámbitos que otorguen a los ciudadanos y las comunidades el derecho de ser actores en la toma de decisiones en cuanto a las orientaciones de su propio desarrollo. De esta forma, el desarrollo sustentable implica el impulso de una sociedad que permita que todos contribuyan crítica y creativamente a la solución de los problemas, a la construcción de los conocimientos y a la educación (Coraggio; 2006 / Giarracca, 2001).

Esto no implica la superación o la disminución del papel del Estado. Por el contrario se reconoce que el Estado tiene una responsabilidad central en materia regulatoria y de articulación entre los sectores productivos, comunitarios y sociales; debiendo garantizar la existencia de procesos transparentes, informados y participativos para el debate y la toma de decisiones en pos de la sustentabilidad (Guimarães, 2006).

El principal desafío de este paradigma de desarrollo reside entonces, en que los actores de las propuestas de cambio se conviertan, a su vez, en sujetos de esa transformación. De esta forma, la sustentabilidad es entendida como un proceso mediante el cual las sociedades administran las condiciones materiales de su reproducción, redefiniendo los principios éticos y sociopolíticos que se orientan hacia el uso y distribución de los recursos sociales y ambientales (Cono Sur Sustentable; 2002).

Para finalizar es interesante retomar la diversidad conceptual que presenta el desarrollo sustentable a la luz de las categorías que nos interesan, es decir sociedad-naturaleza y participación social.

Para ello utilizaremos como base la clasificación que realiza Eduardo Gudynas (2009) en su artículo *Desarrollo Sostenible: Posturas Contemporáneas y Desafíos en la Construcción del Espacio Urbano*; en el cual sostiene que las distintas corrientes de desarrollo sustentable buscan un equilibrio entre el uso de la naturaleza y la atención a las necesidades humanas pudiendo clasificarse las mismas en sustentabilidad débil, fuerte y súper-fuerte.

La sustentabilidad débil mantiene como categoría central la económica, y al mercado como factor organizador en el intercambio con la naturaleza y la sociedad. Esta concepción considera el cuidado de la naturaleza como una necesidad para asegurar el crecimiento económico y para ello apuesta a los avances técnicos y la valoración económica de los recursos naturales como factores de regulación de uso de los mismos. En este caso entonces la naturaleza se re-conceptualiza como capital natural, sometida al crecimiento económico, y la ciudadanía no tiene espacio en su gestión.

A su vez la población adquiere importancia como capital humano, necesario para el proceso productivo y supeditado también a las reglas del mercado (Gudynas, 2009).

La sustentabilidad fuerte advierte que no toda la naturaleza puede ser resumida a capital natural, ni todas las valoraciones son económicas. En esta concepción la sustentabilidad no centra su atención únicamente en la preservación ambiental sino que también involucra la participación activa de la población, utilizando su comprensión de la dinámica de los sistemas naturales para aumentar su productividad, mientras conservan la capacidad del planeta para hospedar a las generaciones futuras. De esta forma se incorporan en el proceso de desarrollo nuevos actores desde la sociedad civil, impulsando el fortalecimiento y reconstrucción de la capacidad económica y social de la población con el conocimiento y las habilidades necesarias para emplearse en las actividades productivas requeridas para proteger y enriquecer los sistemas naturales. Para ello deben explorarse estrategias sustentables de desarrollo, construidas sobre la base de una estructura productiva diversificada, el uso creativo de los recursos locales y la participación local en la planeación e implementación de dichas estrategias (Gudynas, 2009).

Así, una estrategia para promover la sustentabilidad debe focalizarse en la importancia de la participación local, lo cual implicaría una redistribución del poder tanto político como económico, y en la revisión de la forma en que la gente vive y trabaja. (Giarraca 2001).

Por último, la sustentabilidad súper-fuerte postula que la crisis ambiental vino a cuestionar las bases conceptuales que han impulsado y legitimado el crecimiento económico, negando a la naturaleza; a la vez que sostiene que la degradación ambiental revela inequidades de carácter social y político, así como también distorsiones estructurales de la economía (Gudynas, 2009).

El desarrollo sustentable aparece así como un criterio normativo para la reconstrucción del orden económico como una condición para la supervivencia humana y lograr un desarrollo durable, problematizando los valores sociales y las bases mismas de la producción (Gudynas, 2009).

Es así que sostiene que el ambiente debe ser valorado de muy diferentes maneras, además de la económica, incorporando valores culturales, ecológicos, religiosos y estéticos, que son tanto o más importantes. Surge de esta manera el concepto de “Patrimonio Natural”, entendido como un acervo que se recibe en herencia de nuestros antecesores y que debe ser mantenido, legado a las generaciones futuras, no siendo necesariamente vendible o comprable en el mercado (Gudynas, 2009).

Asimismo, la postura súper-fuerte rompe con la idea del crecimiento económico como motor del desarrollo, y pone el acento en la calidad de vida, lo cual implica una reformulación sustancial del desarrollo contemporáneo quitándole centralidad a la dimensión económica, la cual queda supeditada a las necesidades sociales construidas colectivamente (Gudynas, 2009).

En conclusión estas corrientes no son opuestas sino que en realidad una contiene a la otra. Así por ejemplo, la sustentabilidad super-fuerte reconoce la valoración económica de la naturaleza (propia de la sustentabilidad débil), pero no como central sino como una forma de valoración entre varias que deben ser tomadas en cuenta para su conservación (Gudynas, 2009).

Éstas diferencias se reflejan en distintas formas de apropiación y solución de la problemática del desarrollo; mientras que la sustentabilidad débil es una apuesta tecnocrática, y por lo tanto enfatiza en la gestión y el gerenciamiento, las vertientes fuerte y super-fuerte aceptan la mirada técnica pero como una entre varias, y por ello se hace indispensable una aproximación política, entendida como un debate y deliberación pública entre los diferentes actores envueltos en la temática del desarrollo (Gudynas, 2009).

De la misma manera, la postura débil se conforma con el papel de las personas como consumidores (defendiendo, por ejemplo, el consumo verde como derechos de los consumidores), mientras que la posición fuerte los asume como centrales en el proceso de desarrollo pero de una manera relativamente más pasiva y la concepción súper-fuerte concibe a los ciudadanos, como sujetos activos en construir políticas, y en asumir los riesgos y beneficios de esa participación (Gudynas, 2009).

Entonces bien, partiendo de las corrientes de desarrollo sustentable aquí mencionadas podemos decir que el desarrollo territorial adquiere un rol fundamental. Al decir de E. Leff, el territorio es el lugar donde la sustentabilidad se enraíza en bases ecológicas e identidades culturales, convirtiéndose en el espacio social donde los actores ejercen su poder para participar en la promoción, planificación y gestión de su localidad.

*El territorio es el locus de las demandas y los reclamos de la gente para reconstruir sus mundos de vida. El nivel local es donde se forjan las identidades culturales, donde se expresan como una valorización social de los recursos económicos y como estrategias para la reapropiación de la naturaleza. (Leff 2003; 5)*

Es en este sentido que nos interesa incluir a continuación un apartado sobre el desarrollo local como enfoque central de esta investigación.

## **Enfoques sobre desarrollo local**

En primer lugar es necesario remarcar que las diferencias conceptuales en torno al desarrollo (liberal, sustentable y las variantes de éste último) se traducen en diferentes acepciones sobre desarrollo local. En nuestro caso, puestas ya en discusión las características de cada uno de los conceptos en términos generales, nos centraremos en la visión de desarrollo local cercana al desarrollo sustentable, retomando las dimensiones de este último pero a nivel territorial.

Dicho esto, comenzamos este apartado desde el reconocimiento de que al hablar de desarrollo local el primer punto clave, y problemático es, justamente, la definición de “lo local”. Lo local es una expresión singular y única pero a su vez se inscribe en una realidad estructural, cuya lógica de funcionamiento trasciende las pautas locales, planteándose el desafío de mantener una apertura a lo universal a través de una actitud de pensar lo global desde lo local (Di Pietro; 2001).

Esta distinción entre intereses locales y no locales, resulta especialmente compleja, en la medida que una economía globalizada y crecientemente interdependiente, como la actual, donde los territorios son, simultáneamente, espacios de flujos y espacios geográficos, genera cambios permanentes en las relaciones territoriales. Es así que las decisiones, al menos a nivel económico y productivo, no dependen exclusivamente de los actores locales, sino que están desterritorializadas (Barreiro, 2000).

En este sentido, Barreiro, da una primer solución para el concepto de “lo local” estableciendo que el mismo puede definirse políticamente más que económicamente, ya que, *“si las empresas están desterritorializadas, las instituciones políticas no lo están”* (Barreiro 2000, 2)

Pero ¿alcanza con esta definición?, ¿qué pasa cuando las divisiones político-administrativas no coinciden con las construcciones identitarias de la localidad? A este respecto, José Arocena condiciona la definición de lo local no a los límites administrativos sino a aspectos socio-económicos y culturales:

*“Un territorio con determinados límites es entonces “sociedad local” cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza (...) una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados”* (Arocena 1995, 20)

Se complementa esta definición con la concepción de Rodríguez, Sierra (2008) donde el territorio es un ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos



compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios.

Lo local entonces se definiría por aspectos político-administrativos tanto como por aspectos socio-económico y culturales.

Es válido destacar que ninguna de estas definiciones resuelve la problemática que conlleva la definición de lo local ante la desterritorialización económica. En nuestra investigación en particular, ¿cómo definir lo local cuando los recursos naturales son extraídos de todo el país, para luego ser procesados en Conchillas y exportados por una empresa internacional que genera riquezas para sus países de origen?; y esto sin incluir la variable problemática de que la empresa se encuentra localizada en una zona franca, lo cual introduce regulaciones específicas.

Con respecto a este problema, no menor, la posición adoptada en esta investigación fue delimitar lo local primero a nivel administrativo, tomando como referentes a las instituciones departamentales y de las nacionales a las oficinas descentralizadas asentadas en el departamento. Luego, territorial determinando como área de influencia directa del proyecto la zona donde el mismo se está desarrollando, o sea Conchillas, y los lugares donde se asentaron la mayor cantidad de trabajadores, es decir Colonia del Sacramento y Carmelo.<sup>5</sup> Finalmente se tomó una definición vinculada a los actores que interactuaron en el proceso<sup>6</sup>, más allá de estar o no residiendo en el territorio. Estas tres dimensiones que se tomaron para definir lo local se corresponden con la definición de desarrollo local que desarrollaremos a continuación y que guió nuestro trabajo.

El desarrollo local es un proceso básicamente endógeno -es decir se sostiene en las iniciativas, recursos, y capacidad emprendedora de los agentes del territorio- que busca ser sostenible en su triple acepción: preservar el patrimonio cultural (la identidad), el patrimonio natural (el medio ambiente) generar bienes y servicios por y para sus propios habitantes (la producción) (Boisier; 2005 / Di Pietro; 2001).

En este sentido, el desarrollo local es un proceso orientado, es decir, es el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden, con sus decisiones, en el desarrollo de un territorio determinado. Estas decisiones no solamente se toman a escala local, sino que existen decisiones tomadas a nivel nacional o internacional que tienen incidencia en el desarrollo de un

---

<sup>5</sup> Ver mapa en Anexo: “*Recuento Histórico: Del Impulso de la Forestación a Montes del Plata*”

<sup>6</sup> La definición de los mismos y su selección se desarrolla en el apartado metodológico, Así como en el Anexo metodológico.

territorio dado. El secreto del éxito reside en la capacidad de interacción activa entre lo local, lo nacional y lo internacional, prevaleciendo las decisiones de los actores locales por sobre otras decisiones que no responden a los intereses del territorio (Di Pietro; 2001 / Arocena 1995).

En resumen, el desarrollo local puede ser entendido “*como un plan de acción coordinado (...) destinado a activar y mejorar –de manera sustentable- las condiciones de vida de los habitantes de una localidad, en el cual el desarrollo estimula una amplia participación de todos los actores relevantes*” (Coelho apud: De Jesús 2004, 125). Son liderazgos, instituciones, empresas y habitantes de un determinado lugar que se articulan con miras a encontrar actividades que posibiliten cambios en las condiciones de producción y comercialización de bienes y servicios con el objetivo de proporcionar mejores condiciones de vida a los ciudadanos, a partir de la valoración y activación de las potencialidades y recursos locales efectivos; lo cual se complementa con la integración social y enriquece con un referente identitario que estructure y dé sentido a la proyección de ese territorio específico (Coelho apud: De Jesús 2004 / Arocena, 1995).

En concreto, el desarrollo local presenta tres aspectos claves que conviene resaltar:

1) Enfoque territorial estratégico, el cual hace referencia a la existencia de una visión estratégica de la localidad que permita guiar un proceso emprendedor e innovador, en donde el territorio no es un receptor pasivo de las intervenciones externas sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica general (Di Pietro; 2001).

2) Contexto sociocultural, económico e histórico: El desarrollo local implica la presencia de un sistema de empresas e instituciones locales, con una cultura de cooperación que se manifieste a través de redes de intercambio y apoyo mutuo, y la existencia de una visión estratégica común. Es, por tanto, un proceso multidimensional que abarca las distintas esferas de la vida de una comunidad o región; a la vez que implica una “mirada estratégica” por parte de una concertación de actores que definen procedimientos, metas y objetivos, suponiendo la cooperación para la conciliación de diversos intereses sectoriales (Arocena, 1995 / Di Pietro; 2001).

3) Actor local: El desarrollo local es, entre otras cosas, un proceso de aprendizaje colectivo sobre las propias capacidades de las personas, grupos y comunidades, y sus posibilidades de efectivización. Este, implica un nivel amplio de acuerdos entre los actores privados y públicos que se potencia en tanto hay comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones y opera el incentivo de la distribución justa de esos resultados. Es en este sentido

que desempeñan un rol central los actores locales, entendiendo como a tales a aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales (Arocena 1995). Esta definición de actor local incluye no sólo la escena social en la que se desarrolla la acción, sino también el aporte de ésta al desarrollo. Importa la acción en si misma pero también importa el sentido que el actor le imprime a la acción. Esto implica que no todo individuo, grupo o institución actuando a nivel local puede ser considerado “agente de desarrollo local”. Para que ello se dé, el desarrollo local exige ir más allá de las diferencias de racionalidades y de intereses sectoriales. Sin perder los rasgos específicos de cada actor, el proceso exige fijar metas comunes que sean de crucial importancia para la sociedad local (Arocena; 1995).

Se requiere así una clara y consistente acción del Estado para favorecer la construcción de voluntades colectivas dirigidas a recuperar, generar y movilizar racionalmente recursos y capacidades locales, ya que un sistema de actores débil no podrá hacerse cargo del impulso del desarrollo en su territorio. Para ello las instituciones estatales deben constituirse en mediadoras horizontales, transparentes y reconocidas legítimamente entre los diversos actores que constituyen una comunidad, potenciando alianzas, facilitando la emergencia de iniciativas y fortaleciendo las responsabilidades de todos en el proceso de desarrollo (Coraggio; 2006).

De esta manera, podemos decir que la participación ciudadana en los procesos de desarrollo local debe ir adquiriendo gradualmente mayores niveles de intensidad, desde un acompañamiento pasivo hacia una presencia activa que se traduzca en la fijación de prioridades, formulación de objetivos, definición de proyectos y control de los mismos (Villasante; 2011 / Coraggio; 2006).

Es en este sentido que tiene pertinencia incluir las concepciones de *Gobernanza* y *Participación Social* como estrategias político-institucionales que impulsan la acción del conjunto de actores que operan y toman decisiones en el territorio; cobrando importancia el entramado de proyectos de los diversos actores territoriales.

### **Gobernanza y Participación Social**

Se entiende por Gobernanza, la forma en que múltiples agentes institucionales y sociales interactúan con el fin de influir en el desarrollo de un área determinada. Es un modelo de gestión y negociación entre actores heterogéneos basado en el supuesto de que ningún actor –ni público ni privado- dispone de conocimientos y recursos suficientes para resolver los

problemas colectivos, cuya creciente complejidad e interdependencia reclama estructuras de coordinación incesantemente negociadas (Whittingham; 2002 / Parrado; Löffler; Bovaird; 2005 / Fontaine; Narváez; 2007).

Así, el enfoque de Gobernanza entiende las decisiones públicas como el resultado de la actividad de múltiples agentes y no como acción exclusiva de los agentes gubernamentales. El Estado pierde su antigua contundencia de principio único de autoridad, debiendo co-participar en la gestión del poder junto a una constelación diversa de actores (Whittingham; 2002 / Parrado; Löffler; Bovaird; 2005 / Fontaine; Narváez; 2007).

Es relevante, bajo esta concepción, la capacidad de la ciudadanía para participar en este proceso, siendo esencial para transformar el espacio estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones de gobernabilidad democrática. Desde esta perspectiva, se aborda la participación ciudadana como un proceso de construcción política, es decir, como un tipo de participación con reales posibilidades de llevar a cabo una acción social concertada y autónoma, que pueda incidir efectivamente sobre la realidad (Cilano; Córdova y Chaguaceda; 2009).

Así, para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales, que impliquen (Villasante; Alberich; s/f):

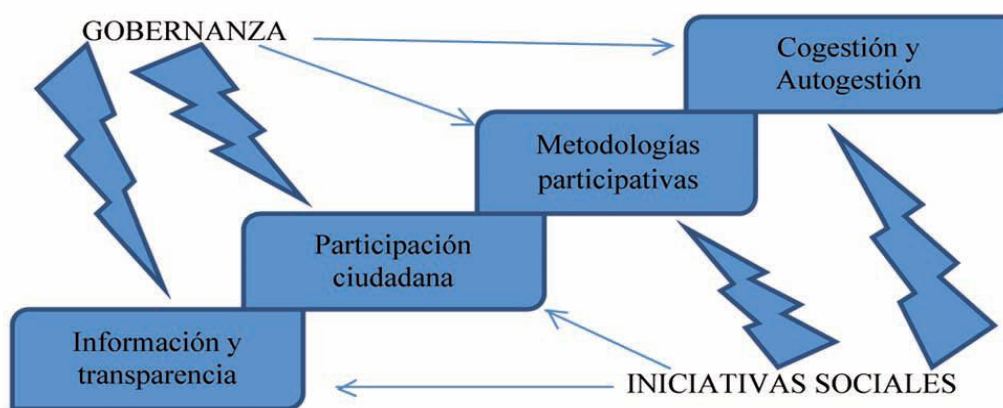
- Poder; en el sentido de crear causas que permitan la participación efectiva en la deliberación y planificación del desarrollo local.
- Saber: conocer cómo; asegurando la promoción de una gestión fluida, transparente, flexible, etc. del proceso de deliberación.
- Querer; incentivar a la participación, mostrar que participar es algo satisfactorio y creativo; propiciando la obtención de una base objetiva como resultado del ejercicio de deliberación.

Y desarrollarse instrumentos y conductas que la faciliten, como ser:

- Difusión / Información: Para que la ciudadanía pueda participar en la generación de estrategias de desarrollo local debe estar continuamente informada de las diferentes opciones y sus implicancias (Montufar 2004 / Villasante 2011 / 1998).
- Formación: La información se conjuga con la necesidad de generar procesos de formación que otorgue a la ciudadanía las herramientas necesarias para participar cabalmente de los procesos de decisión (Villasante 2011 / 1998).

- Consultas: Debe establecerse un sistema de consulta permanente que permita recabar la información de problemáticas locales emergentes así como las nuevas iniciativas que puedan surgir para solucionarlas.
- Decisión / Cogestión: La toma de decisiones es el punto clave; pero el mismo no podrá legitimarse sino implicó un proceso con información y formación suficiente en torno a la problemática sobre la cual se decide, lo que permite una negociación con mayor igualdad de condiciones entre los diversos actores del territorio (Villasante 2011 / 1998).

En este sentido, Villasante (2011) formula diversas “escaleras de la participación”, con distintos niveles de agregación: 1- información y transparencia, 2- la participación ciudadana, 3- las metodologías participativas y 4- la cogestión y/o autogestión. Los dos primeros escalones se corresponden con situaciones donde se desarrolla un proceso de gobernanza a partir del cual se intenta gobernar contando con la sociedad y sus iniciativas, pero desde los gobiernos se determinan las regulaciones de cómo ha de ser el proceso. Las últimas dos incluyen a las anteriores pero son características de procesos de iniciativa social.



\*Fuente: Tomás Villasante 2011, 1

Entendemos así que la participación ciudadana puede darse de diferentes formas y en diversos niveles, yendo desde la posibilidad de que los afectados por una decisión pública puedan emitir su opinión, realizar sugerencias y presentar alternativas a través de la apertura de espacios de diálogo entre la administración y los ciudadanos; hasta la toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una localidad (Villasate 2011 / Villasante 1998).

Este último punto implica que diversos actores territoriales, tanto públicos y de mercado como de la sociedad civil, contribuyan a la determinación de los objetivos, negocien los principios

de relación entre ellos, los implanten y evalúen los impactos ocasionados. En este caso, el debate, la consulta y, en definitiva, la participación, deben darse tanto antes de la toma de decisiones, como después en la ejecución o gestión de las mismas (Villasate 2011 / Villasante 1998).

En conclusión, la cuestión central de la Gobernanza es la capacidad que tienen los agentes institucionales y los sociales para cooperar en la solución de los problemas críticos del ámbito local, aquellos que requieren una visión transversal de las políticas y una colaboración de múltiples actores. Esto requiere de un Estado que centre menos su rol en el factor controlador del espacio político local, y potencie su papel como facilitador horizontal del proceso, impulsando alianzas para la emergencia de iniciativas y fortaleciendo la cooperación de todos en la elaboración de estrategias de desarrollo local (Coraggio; 2006). La contracara necesaria es una ciudadanía activa y responsable que permita e impulse un proceso participativo de desarrollo, lo cual nos trae a colación la cuestión de la acción social, su origen y sus características, aspectos que se desarrollan en el próximo, y último, apartado del marco teórico.

### **Acción Social y Movimientos Sociales**

A la hora de enfocar la actuación de los sujetos y sus formas de expresión colectiva, surgen una serie de interrogantes de cara a explicarse el porqué las personas participan o desarrollan prácticas de carácter colectivo. En este sentido es que desarrollaremos a continuación lo que se consideran las dos grandes tendencias de análisis de la acción colectiva: la teoría de la movilización de recursos o enfoque estratégico y la corriente de la identidad o de los nuevos movimientos sociales.

Desde las teorías de movilización de recursos, las organizaciones existen para satisfacer los propósitos de un conjunto de personas que tienen un interés común, y el elemento que las define sería la acción en forma de grupos sociales que se movilizan para adquirir recursos. Se entiende que un movimiento social se produce cuando los actores acuerdan sus acciones alrededor de demandas comunes en interacción con élites, oponentes o autoridades. De esta manera, la corriente de movilización de recursos, sienta sus bases en la teoría de elección racional<sup>7</sup>, analizando la medida en que la acción colectiva depende de la capacidad de las asociaciones para movilizar recursos y comportarse de acuerdo a una acción racional y

---

<sup>7</sup> Esta concepción apoya los modelos de comportamiento social o político en la teoría microeconómica. Parten de individuos aislados con unas determinadas dotaciones en recursos y una capacidad para tomar decisiones que optimizan su utilidad o su beneficio. Suponiendo que pueden elegir en un mercado de recursos económicos, sociales e ideológicos sobre el que tienen información perfecta y en el que, tanto los actores inconformes como sus adversarios, desarrollan estrategias racionales para obtener la satisfacción de sus demandas o proteger sus intereses, pudiendo efectivamente hacer la mejor utilización de sus recursos en función del propósito que se plantean.

planificada. A su vez, el concepto de recurso es central en esta perspectiva teórica, distinguiendo entre recursos materiales (ingreso, trabajo, etc.) y no materiales (autoridad, valores compartidos, redes sociales, capacitación legal, etc.) (Ramos; 1997 / Revilla; 1996 / Paramio; 2000)

El proceso central es, entonces, el de la movilización de recursos, el cual refiere al conflicto que se produce entre sectores sociales por su control; percibiéndose, el éxito o fracaso de la movilización en relación a la capacidad del grupo de incrementar o no sus beneficios y su reconocimiento como actor político en un sistema de acción institucionalizado (Paramio; 2000).

De esta forma, una de las ventajas de los autores que se inspiran en esta corriente es el reconocimiento del conflicto como parte integrante de la vida social y la concepción de la acción colectiva como un juego de relaciones de poder (Ramos; 1997 / Revilla; 1996 / Paramio; 2000).

Pero esta perspectiva que destaca la concepción del actor racional-utilitario, muy cercano a la visión Olson (1992), no logra explicar por qué las personas participan o se comprometen en una acción colectiva. En efecto, en esta perspectiva la participación en movilizaciones colectivas parece reducirse a explicar la acción política, definida en términos de cálculo estratégico, sin aclarar por qué un actor social comienza a reconocerse como parte de un grupo.

La aproximación de Olson a especificar en qué condiciones los individuos llegan racionalmente a la acción colectiva es estableciendo la existencia, junto a los intereses que comparten los miembros del colectivo, de incentivos selectivos. La movilización colectiva se producirá cuando, además de la esperanza de obtener el objetivo compartido por el colectivo mediante la movilización (un bien público, que beneficia a todos los miembros del colectivo independientemente de que participen o no en la acción para su consecución), exista un mecanismo que incentive la participación en la acción, en la forma de beneficios selectivos, privados, para quienes lo hagan, los cuales pueden ser de origen material o simbólico, moral.

Pero, cuando se trata de explicar la acción colectiva, es razonable pensar que las personas que asumen el riesgo o el coste de la movilización inicial pueden no tener las mismas motivaciones que el resto de los individuos que finalmente se movilizan. Es así que, Jon Elster (1990) introduce como variable explicativa del origen de la acción colectiva al altruismo. Es decir, los individuos que actúan en función de sus valores morales, sin esperar una utilidad de su comportamiento, se plantean lo que es moralmente correcto, lo que todo el mundo debería hacer y en consecuencia se sienten personalmente obligados a hacerlo, independientemente del riesgo o del coste real de la acción.

Podemos decir que, no obstante ello, no es evidente que el núcleo duro de toda acción colectiva esté formado por ese tipo de personas, por el contrario cabe imaginar que según los casos haya que contar con personas movidas por tipos muy diferentes de motivación. En este sentido, analizar las razones por las cuales surge un movimiento social desde las motivaciones individuales resulta un poco limitado, centrándose el poder explicativo de esta teoría en el *cómo* se da la acción colectiva y no tanto sobre el *origen* de la misma (Ramos; 1997 / Revilla; 1996 / Paramio; 2000).

Esto nos lleva a nuestra segunda corriente de análisis de los movimientos sociales, la cual busca poner en evidencia las dimensiones culturales y sociales de las prácticas colectivas. Así, para esta teoría los actores sociales, por medio de sus prácticas colectivas, reinterpretan normas y valores, creando nuevos significados para los estrechos límites de la acción política y redefiniendo lo público y lo privado (Ramos; 1997 / Revilla; 1996 / Paramio; 2000).

El autor que tomaremos como referente en este caso es Alain Touraine (1984). Para el mismo la sociedad no se reproduce inmutablemente sino que tiene la capacidad de producirse a sí misma; de esta manera libera al actor en la medida en que lo ubica en sociedades donde el trabajo, el conocimiento, la inversión no sólo están orientados a transformar la naturaleza o la economía, sino que también se constituyen en un campo de creación simbólica y cultural. El autor no niega el peso de los procesos de reproducción sino que ubica, en sus fallas, los espacios para la creatividad colectiva. Es justamente en las mismas donde los actores crean las posibilidades de romper con prácticas reproductivistas.

Se puede afirmar entonces que en un primer momento el origen de la acción colectiva se ubica en la tensión entre reproducción de una práctica y producción de la misma, y que en una segunda instancia esta acción, definida como una práctica social concreta, adquiere significados distintos, según sea el nivel del sistema social al que se oriente o refiera dicha práctica. Se distinguen así tres formas de acción básicas según si ésta se refieren al sistema de acción organizacional, institucional o histórico.

En el nivel del sistema de acción histórico, es decir, en el lugar donde la sociedad produce las orientaciones sociales y culturales centrales, los actores colectivos se definen como movimiento social. Ésta es una acción conflictiva mediante la cual se transforman las orientaciones culturales y un campo de historicidad en forma de organización social, definidas a la vez por normas culturales generales y por relaciones de dominación social.



Los movimientos sociales son agentes de los conflictos estructurales de un sistema social. Constituye la forma más compleja de acción, pues se ubica en los conflictos centrales de una sociedad, definiéndose como un conjunto de interacciones orientadas normativamente entre adversarios que poseen interpretaciones opuestas y conflictivas sobre las reorientaciones de un modelo de sociedad, pero que al mismo tiempo comparten un campo cultural.

En las prácticas ligadas al sistema de acción organizacional, los actores se definen como categorías socio-profesionales que reivindican cambios en las reglas y en el funcionamiento de la comunidad organizacional. Touraine define a las conductas colectivas como aquellas acciones conflictivas que pueden ser entendidas como un esfuerzo de defensa, de reconstrucción o adaptación de un elemento enfermo del sistema social. Se definen entonces en términos de funcionamiento del sistema social y no de proyectos de actores.

Finalmente, en el nivel del sistema político institucional los actores se definen como grupo de presión o fuerza política y su lucha se dirige a la reforma de las reglas y normas que rigen el funcionamiento de una sociedad. Las luchas sociales implican modificaciones en las maneras instituidas de tomar decisiones, constituyéndose, por lo tanto, en factores de cambio; pero se diferencian de los movimientos sociales en el sentido de que no buscan modificaciones centrales en el sistema social sino que tratan únicamente de transformar algunas relaciones de fuerza o mecanismos específicos de decisión.

Entonces, según esta concepción, las distintas formas que asume la acción colectiva dependen de las relaciones conflictivas entre actores que se enfrentan por el control de las organizaciones, por influir en las decisiones del sistema político-institucional o por controlar las orientaciones del desarrollo de esa sociedad. En consecuencia, la acción colectiva no se examina como respuesta a una situación dada sino como un comportamiento conflictivo, donde participan actores que cuestionan las relaciones sociales, las formas de dominación y los modos de apropiación de los recursos culturales. De ahí que las nociones de identidad (la definición que hace el actor sobre sí mismo), oposición (definición de adversarios y de aliados en la lucha) así como la de totalidad (entendida como proyecto) sean básicas para el análisis de los movimientos sociales (Ramos; 1997 / Revilla; 1996 / Paramio; 2000).

## Estrategia metodológica

La presente investigación constituye un estudio exploratorio y descriptivo que tiene por objeto la caracterización del espacio de intercambio entre la sociedad civil, la empresa Montes del Plata y los organismos públicos pertinentes, así como los mecanismos que se desarrollan en el proceso de intercambio que pudieran estar facilitándolo u obstaculizándolo. En este sentido trabajaremos a partir de un muestreo intencional que nos permita seleccionar agentes relevantes, en relación a nuestros objetivos.

Partiendo de la concepción de la necesaria interrelación de la sociedad civil organizada, los agentes públicos y los agentes privados (de mercado) en los procesos de desarrollo local es que seleccionamos ocho actores a entrevistar, dividiéndolos en tres sectores<sup>8</sup>:

- Sociedad civil organizada:
  - .1 Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Anexos (SUNCA)
  - .2 Comisión Amigos de Conchillas
  - .3 Guayubira
  
- Agentes Privados:
  - .1 Empresa Montes del Plata
  - .2 Asociación Turística
  
- Agentes Públicos:
  - .1 Municipio de Carmelo
  - .2 Intendencia deptal. de Colonia
  - .3 Secretaría del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a nivel local
  - .4 Secretaría de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) a nivel local

En cada caso se entrevistó a una persona que ocupa un cargo en la directiva del colectivo, empresa, oficina correspondiente ya que, en función de nuestros objetivos, se busca establecer la visión representada por cada institución específica y no la opinión personal de los actores.

Entendemos que entrevistando a representantes de cada una de estas instituciones no cubrimos todo el espectro de actores que se ven implicados en el proceso de instalación de la empresa Montes del Plata en Conchillas pero sí esperamos establecer una visión general que nos

---

<sup>8</sup> Ver anexo Metodológico

permita alcanzar conclusiones que puedan responder a nuestras preguntas, así como generar nuevas interrogantes de mayor pertinencia en torno a la temática.

Partiendo de la definición de actor social desarrollada en el marco teórico es que se seleccionaron actores de la sociedad civil que se encuentran directamente relacionados con la temática, no sólo por estar en el territorio próximo sino también colectivos que, sin estar en el territorio, incidieron en el proceso de instalación de la empresa y su vínculo con el desarrollo local. Para ello se realizó en primer lugar una revisión de la prensa escrita buscando visualizar los actores que resultaban activos en torno a la temática; a su vez se implementaron entrevistas exploratorias a sujetos calificados que nos permitieran identificar a los actores centrales que pudieran estar desarrollando un intercambio en torno al proceso de instalación de MP. Es así que el SUNCA fue elegido por representar a la mayoría de los trabajadores que, en esta etapa de construcción, trabajan en Montes del Plata; la comisión vecinal “Amigos de Conchillas” por ser un colectivo que tiene por cometido principal el relacionamiento con la empresa y agentes estatales con el cometido de alcanzar acuerdos para mitigar los impactos negativos del proyecto y potenciar los positivos; y por último Guayubira debido a que es un grupo ambientalista que siguió de cerca el proceso de aprobación del proyecto buscando mitigar los impactos ambientales que pudiera tener el mismo, lo cual conllevó incluso el cambio de normativas vinculadas al uso de la tierra en la localidad.

En cuanto a los actores privados nos parece de suma importancia establecer la visión de la empresa Montes del Plata de este proceso, así como su disposición a establecerse o no, como un agente de desarrollo local. A su vez siendo el turismo una de las principales líneas de desarrollo del departamento de Colonia consideramos importante ver como se incluyó, si es que se hizo, en este proceso a agentes representativos de esta área de desarrollo.

Por último con respecto a los organismos públicos a entrevistar se dio prioridad a los actores locales debido a que este trabajo tiene su centro en el desarrollo local. Se reconoce igualmente, que las decisiones en torno a este proyecto no se tomaron, ni toman, sólo a nivel local pero nos parece relevante ver como se implementan las decisiones en el territorio y cómo influye el mismo en el proceso de toma de decisión.

La técnica utilizada para recabar los datos fue la realización de una entrevista semi-estructurada; caracterizada por el empleo de un listado de preguntas basado en los objetivos de investigación y de respuesta abierta, respetando el principio de comparabilidad de la información obtenida de los distintos entrevistados.

## **Plan de análisis**

En el análisis se buscó estructurar los datos no estructurados recibidos mediante la entrevista semi-estructurada abierta que se aplicó por igual a los diferentes actores seleccionados.

Se procedió a:

- Identificar en el discurso de los entrevistados las categorías de análisis previamente elaboradas.
- Interpretar y evaluar unidades, categorías, temas y patrones.
- Se analizó cada categoría en sí y en relación con las demás, pudiendo elaborar redes conceptuales.
- Encontrar sentido a la información en el marco del planteamiento del problema.
- Relacionar los resultados del análisis con el marco teórico propuesto.

En primera instancia se utilizó para la codificación de los datos las categorías propuestas en la estrategia metodológica<sup>9</sup>, atendiendo a la posibilidad del surgimiento de algún emergente temático no previsto. Luego de codificadas las entrevistas se pasó a describir e interpretar el significado de las categorías utilizadas. A continuación se compararon las categorías entre sí para agruparlas en temas y buscar posibles vinculaciones. Finalmente se procedió a vincular las categorías con el marco teórico usado en la investigación y a la extracción de conclusiones sobre nuestro objeto de estudio.

---

<sup>9</sup> Ver Anexo metodológico.

## ANÁLISIS

Partiendo de nuestro objetivo general, centrado en establecer si se desarrolla una participación efectiva y sustantiva de actores de la sociedad civil en torno al proyecto de instalación de una fábrica de celulosa en la localidad de Conchillas, es que comenzamos el análisis por las audiencias públicas, como un avance en la institucionalización de procesos participativos.

En relación a los proyectos a los cuales la DINAMA les otorga la categoría C, como es el caso; es decir, proyectos que en su ejecución puedan producir impactos ambientales negativos significativos; se requiere un estudio de impacto ambiental, elaborado por la propia empresa, y la realización de una audiencia pública en la localidad de influencia del emprendimiento. Ésta tiene por objetivo principal poner en conocimiento a la ciudadanía de las posibles repercusiones de orden cultural, social o ambiental del proyecto a partir de la publicación de un resumen del estudio de impacto ambiental como insumo y una exposición por parte de la empresa que llevará a cabo el proyecto. A partir de la exposición se realiza una redacción de preguntas por parte de los participantes de la audiencia y luego la DINAMA o la empresa, dependiendo de a quién se dirija la pregunta, pasan a responder y evacuar las dudas presentadas por el “público”.

*“No cumple una función de debate sino de evacuación de dudas en torno a lo que DINAMA estudió y dudas sobre aspectos puntuales del proyecto que las contesta la parte de Montes del Plata” (DINAMA)*

Es así que las audiencias públicas constituyen un espacio meramente informativo y consultivo, no impulsan una exposición de diversas visiones y alternativas en torno al proyecto en cuestión y mucho menos generan herramientas para alcanzar decisiones compartidas en relación al mismo. A su vez la forma de establecer el intercambio no parece todo lo fluida que debiera ser para promover un proceso deliberativo, teniendo la última palabra en el intercambio la propia empresa mediante las respuestas que brinda a los oyentes. En este sentido aparece la visión, desde los entrevistados, de que hay un conocimiento técnico de difícil apropiación por parte de los ciudadanos que convierte a la empresa en el único interlocutor válido, e incuestionable, sobre lo proyectado.

*“Te dan una explicación de porqué ellos creen que lo tienen que hacer así (...) y bueno, son pareceres...y también hay una diferencia de información y capacitación que es clara” (AMIGOS DE CONCHILLAS)*

A su vez, se cuestiona la capacidad/interés de la DINAMA de desempeñar su rol desde la neutralidad, lo cual permitiría equilibrar las diferentes capacidades técnicas con el saber popular, dando lugar a un debate que pudiera impulsar mejoras en el proyecto.

*“Creo que la idea está; si fuera implementada bien sería perfecto!. O sea, si la DINAMA neutralmente promoviera ese espacio; pero muchas veces la DINAMA contesta como si fuera la empresa. En realidad las audiencias serían un buen espacio para que la DINAMA a su vez fiscalice a la empresa, vea cuales son las preocupaciones de la gente y tenga eso en cuenta para la aprobación”. (GUAYUBIRA)*

Estos aspectos hacen que actualmente las audiencias se vean, por parte de los entrevistados, como un requisito a cumplir que poca incidencia tiene en lo proyectado, más allá de ser un trámite administrativo.

De esta manera, podemos decir que en las audiencias públicas la sociedad civil participa de forma reactiva, es decir, no contribuye a definir el “que” (el proyecto y/o problema a tratar en torno al mismo) ni el “como” (características de implementación del proyecto y soluciones a las problemáticas en relación al mismo) sino que los encuentra ya formulados y determinados por representantes de la empresa y las autoridades. Se vuelve así, difícil plantear discusiones y/o objeciones fuera de la agenda previamente determinada por la DINAMA, lo cual se refuerza con la existencia de una profunda asimetría de medios con respecto a los técnicos de la empresa y representantes de los organismos gubernamentales.

Las audiencias públicas se constituyen entonces, en un mecanismo que promueve la participación de la ciudadanía basado en lo que Fiorino denomina la concepción instrumental de la participación, siendo el objetivo principal de las mismas generar una opinión pública positiva en torno al proyecto, previniendo las problemáticas derivadas de una posible resistencia social.

Igualmente, desde algunos actores, se percibe una potencialidad con respecto a las mismas como un espacio que no se limite a la expresión de opiniones sino que permita un intercambio abierto de información, visualizando las alternativas disponibles y generando un proceso deliberativo con la perspectiva de mejorar la calidad de las decisiones y del proyecto en sí. Los mismos consideran que para que ello ocurra, la DINAMA debe desempeñar un rol clave en la generación de mecanismos que faciliten la expansión de las posibilidades participativas, incluyendo el saber popular como una fuente autorizada de información y perspectivas. Es central, en este sentido promover la apropiación de información y formación que permita a la ciudadanía elaborar un juicio en torno a la temática, a la vez que se impulsen mecanismos más activos, efectivos e igualitarios de participación.

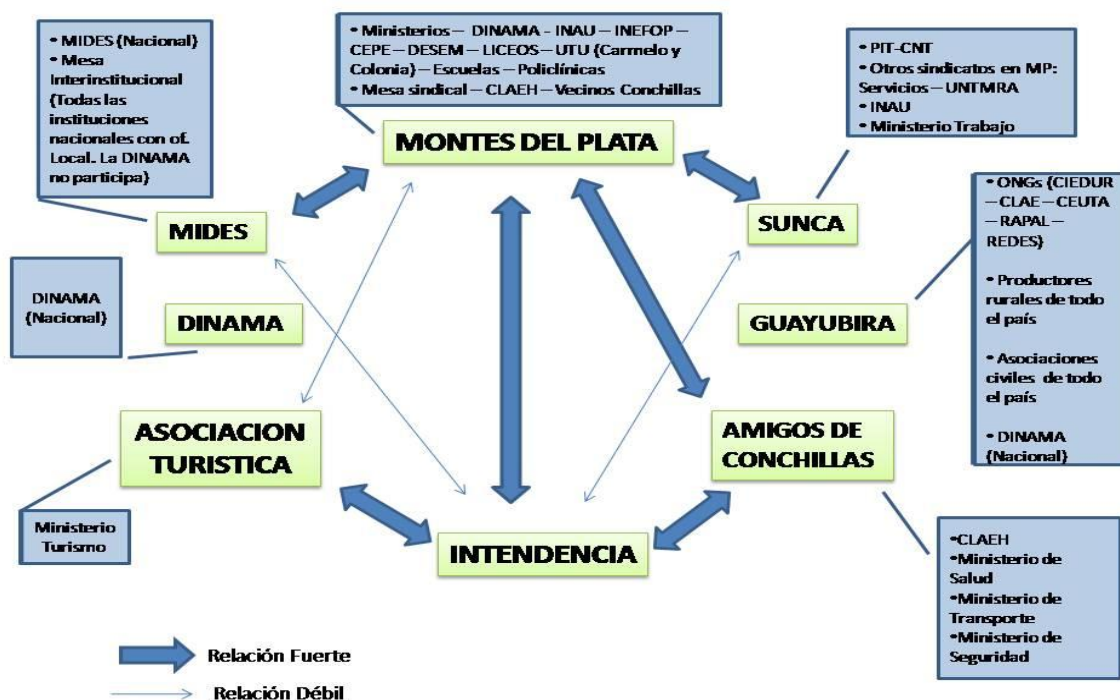
## Más allá de la aprobación: Informalidad del intercambio en torno a la posible gestación de estrategias de re-configuración del desarrollo local a partir de Montes del Plata (MP)

Como establecimos en el marco teórico el desarrollo local es un proceso orientado por agentes públicos, privados y de la sociedad civil que interactúan incidiendo en un territorio determinado. Es en este sentido que se entrevistó a actores de los tres sectores buscando elucidar si se daba un intercambio entre ellos, en busca de estrategias de desarrollo local y de ser así las características del mismo, más allá de las audiencias públicas en concreto, que como vimos tienen principalmente un rol de difusión.

El primer punto a mencionar entonces es que se visualiza, en torno al proyecto de MP un intercambio entre diversos actores, el cual se da de manera informal y con distinta intensidad entre los diferentes agentes entrevistados.

*“Y bueno, conocemos mucho a la gente de la zona o sea que a veces es la presencia personal en la intendencia; o sino la Comisión Amigos de Conchillas nos ha convocado en varias oportunidades”* (IMC)

*“Tenemos bastante contacto de tipo personal con las autoridades y por nuestro lado tratamos de difundir”* (AMIGOS DE CONCHILLAS)



La informalidad en el intercambio no es un tema menor, ya que lo deja librado a la capacidad de presión que tengan los actores; *“el poder real de las organizaciones sociales está muy*

*desigualmente repartido (...) sólo muy concretos grupos sociales (...) tienen influencia real en las decisiones políticas” (Ibarra 2005, 29)*

Este hecho, a su vez, hace que no necesariamente se vean representadas las diferentes concepciones y necesidades en el intercambio. Al contrario podríamos suponer que actores de sectores sociales más desfavorecidos, con menor capacidad de generar redes de capital social así como económico, tengan menos posibilidades de participar activamente del proceso. A su vez esto lleva a que, factores que pueden ser claves para el desarrollo local (como ser atender aspectos ligados a la redistribución para disminuir la desigualdad social y favorecer la equidad), no sean objeto de planificación en torno al mismo, pudiendo quedar la “agenda de desarrollo” determinada por intereses sectoriales y/o corporativos.

La formalización del espacio de intercambio no necesariamente resolvería este problema pero sí lo haría visible, generando inclusive la posibilidad de demanda de participación en el mismo desde diversos actores. En cambio la informalidad encubre un intercambio de hecho que sólo nuclea a algunos actores y deja afuera a otros.

Otro problema que surge de la informalidad del espacio es la legitimidad que puedan tener las resoluciones tomadas a través del intercambio. Ya que, sumada a la no participación de diversos actores, al haber cierto secretismo en el intercambio, en el sentido de que el mismo se da en reuniones específicas no siempre abiertas ni debidamente informadas o mediante llamadas telefónicas, las soluciones que se alcanzan no son públicas ni vinculantes, quedando supeditadas al compromiso que los actores desarrollen, o no, para su ejecución.

*“No hay un lugar donde se puedan tomar decisiones que sean, no digo vinculantes, pero que tomen fuerza. Hay una cierta informalidad en las reuniones -sí, si vamos a trabajar en esto o sí sí, habría que hacer aquello- (...) Hay una informalidad en las comunicaciones y una informalidad en los compromisos” (AMIGOS DE CONCHILLAS)*

La informalidad del espacio, su vez, le da un nuevo marco de necesidad a la fluidez de comunicación entre los agentes, así como a la información, tanto sobre el proyecto en particular, como en relación a las resoluciones tomadas en los espacios informales de intercambio que en torno al mismo se generan. En este sentido, en cuanto al acceso de información relacionada al proyecto de MP en Colonia, los entrevistados lo presentan como mediado por un conflicto de intereses privados que dificulta el acceso a información sustantiva sobre el proyecto; lo cual para los organismos estatales entrevistados se ve justificado por la necesidad de protección de los intereses privados de la empresa.



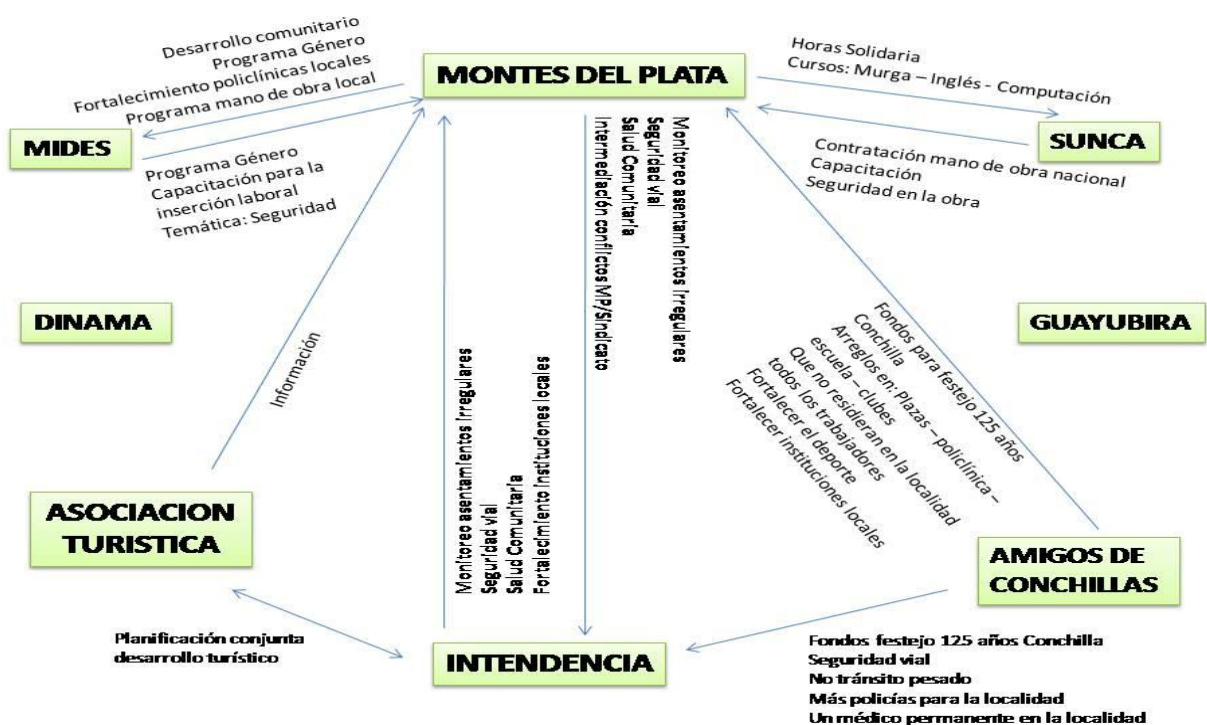
“Obviamente que hay temas que son condicionantes porque en un proyecto de estas características, con tantas inversiones, tampoco pueden darse a publicidad previamente porque condiciona mucho el entorno” (IMC)

A su vez, se visualiza en el discurso de los entrevistados, una concepción restrictiva de la información y la comunicación (Andrenacci; 2005), centrada en la difusión de la misma a partir de medios de comunicación, principalmente diarios, televisión e internet, sin problematizar la mediación conceptual que se genera a la hora de transmitir contenidos, ni priorizar la necesidad de transformar la información en diálogo y construcción de un espacio público de debate. Es así que, en la mayoría de los casos, se ve con buenos ojos que la comunicación en torno al proyecto sea únicamente gestionada desde la empresa MP, sin cuestionar la imposición y unilateralidad de sentidos que esto conlleva.

En este aspecto cumplen un rol importante actores de la sociedad civil, desvinculados del mercado y del Estado, apropiándose de información, en busca de difundirla y desnaturalizarla a través de la discusión de alternativas; siendo ello central para la construcción de sentido en torno a la temática y una precondition para el debate que la información y comunicación debieran alimentar y no anular.

### De intereses sectoriales y estrategias compartidas

Luego de establecido el marco en el cual se genera el intercambio entre los agentes entrevistados se vuelve central ahondar en la agenda que se elabora desde dicho intercambio y los aspectos que median en su construcción y ejecución.



Al agregar en el cuadro de interrelaciones los objetivos que motivan el intercambio entre los agentes, se visualizan dos factores claves: por un lado los objetivos del intercambio no conllevan aspectos estratégicos que nucleen a varios actores, siendo más bien objetivos sectoriales, presentados en forma de demanda y no de proyecto territorial. Por otro lado MP presenta una clara centralidad, constituyéndose en el foco de las demandas de los actores de la sociedad civil e inclusive del Estado. Tanto es así que en prácticamente todos los casos seleccionados el único contacto es con la empresa y no se han vinculado, en relación a la temática que nos ocupa, con ningún otro actor de los entrevistados.

Con respecto al primer punto cabe aclarar que el hecho de que los objetivos sean sectoriales no quiere decir que no se constituyan en intereses compartidos e impulsados a partir de la acción colectiva de diferentes grupos.

*“...en materia salarial hemos avanzado, hemos avanzado por ejemplo en cuestiones de capacitación (...) sentamos en este centro de trabajo algunos precedentes que son importantes (...) que tienen que ver con algunos cambios en la normativa de salud e higiene. Hoy en este centro de trabajo un delegado de seguridad tiene facultades por ejemplo de clausura, participa en la organización del protocolo de seguridad” (SUNCA)*

Pero, como podemos visualizar, por ejemplo en la entrevista citada, los objetivos que sostienen los actores entrevistados representan a un grupo social definido y generalmente, son de carácter más bien utilitario y no ideal; llegando inclusive a no percibirse, por parte de los actores, la posibilidad de establecer intereses comunes que articulen el intercambio entre ellos.

*“Digamos que no hay capaz un punto de encuentro para hablar las cosas y que siempre se intercambie porque las preocupaciones de todos son diferentes; las realidades de todos son diferentes” (AMIGOS DE CONCHILLAS)*

Vemos así que la acción de los actores centro de nuestra investigación, se enmarcaría en la concepción de movilización de recursos. En el entendido de que las organizaciones existen para satisfacer los propósitos de un grupo de personas que tienen un interés común, y el elemento que las define sería la acción colectiva que, como grupo, realizan para obtener recursos (principalmente materiales).

La existencia de estos actores es clave porque supone la presencia de grupos capaces de iniciativa. Esto es central para impulsar un proceso de planificación del desarrollo local, pero no creemos que sea suficiente, ya que las iniciativas de desarrollo no son acciones aisladas, llevadas adelante por un grupo, sino que se trata de actores capaces de integrar sus iniciativas en estrategias comunes al conjunto de la sociedad local. Por tanto no alcanza con la acción

colectiva en términos sectoriales sino que debe darse un paso hacia la negociación de acuerdos comunes que puedan constituirse en estrategias de desarrollo local.

En este sentido se destacan dos factores que podrían ser determinantes en la posibilidad o no, de construcción de un espacio de planificación estratégica en relación al desarrollo local: 1- La cooperación; es decir, la capacidad de los actores de reconocer a otros agentes en la construcción conjunta del proceso; y 2- La creación de mecanismos adecuados que sirvan de marco para la negociación entre distintas racionalidades y resolución de conflictos.

1- Desde los organismos estatales entrevistados podemos decir que hay un discurso ambiguo sobre la cooperación entre diversos actores en torno al desarrollo local. Por un lado se visualiza la participación como un proceso de queja no constructivo, que limita las posibilidades de alcanzar estrategias de desarrollo; priorizando así la participación de “máximos jefes” (de organismos públicos y privados) en los espacios de decisión, en el entendido de que le darían “ejecutividad” al mismo. Por otro lado se visualiza la participación ceñida al territorio, rechazando la intervención de actores que consideran externos al mismo y que, por lo tanto, estarían imposibilitados de comprender las problemáticas locales.

*“...porque pueden quejarse ¿viste?, pueden decir -Ha! Van a pasar tantos camiones por Conchillas- fantástico! Presentan el problema. Pero después cuando se ponen a trabajar, - bueno, ¿qué se puede hacer?- No mejoran ni un poquito!” (MIDES)*

*“...el que viene de afuera capaz no lo ve y vos que sos del territorio lo ves...” (MIDES)*

La postura que toman los organismos estatales en relación a esta temática es clave, pues como agentes gubernamentales tienen un rol central en promover o inhibir la cooperación entre diversos actores. A su vez este aspecto está directamente relacionado con la percepción que se tiene de la participación social en la elaboración de estrategias de desarrollo local y el rol que debería desempeñar el Estado en ese proceso. El cual tendría que pasar del rol centralizado y de autoridad vertical, que se percibe como positivo desde los organismos entrevistados; a realizar una mediación horizontal del proceso de desarrollo, favoreciendo un reconocimiento de los diversos agentes implicados, o a implicar, en el intercambio, a la vez que potenciando alianzas y estrategias comunes que permitan emerger iniciativas de desarrollo desde la comunidad.

Desde los actores de la sociedad civil se percibe una predisposición a la cooperación y dinamización de espacios de intercambio. Aunque, como mencionamos anteriormente, no se visualizan intereses en común que pudieran dar coherencia al intercambio, sí se concibe desde

el discurso a la cooperación con otros actores como un aspecto necesario para alcanzar sus objetivos.

De todas maneras entendemos que la cooperación es un proceso de aprendizaje entre los actores, que necesita de instrumentos idóneos para ser gestionada en el largo plazo, permitiendo así, trascender la cooperación coyuntural que pueda existir actualmente en torno al proyecto de MP, estableciendo las bases para un proceso de planificación territorial.

2- En el entendido de que las estrategias de desarrollo implican la redistribución de recursos materiales y simbólicos es importante institucionalizar mecanismos de resolución de los conflictos que éstas generen. Debe promoverse la necesidad de aportar al proceso de manera constructiva, a través de la negociación como mecanismo para elaborar soluciones compartidas. Este aspecto no es menor en relación al objeto investigado, ya que el proyecto llevado a cabo por MP es reflejo de un modelo de país que ha resultado conflictivo en cuanto a la desigual apropiación de recursos naturales como ser el agua y la tierra. A su vez la propia construcción de la fábrica de producción de celulosa se ha visto atravesada de diversos conflictos vinculados al trabajo y a las condiciones laborales<sup>10</sup>.

En este sentido, en cuanto a los conflictos vinculados a los trabajadores y las condiciones laborales existe una institucionalidad, previa a este emprendimiento en concreto, que permite resolver las disputas a partir de la participación de representantes de la empresa, representantes sindicales y del Estado en un rol de mediación y garante de las resoluciones acordadas en dicho espacio. Esto permite y facilita un proceso de negociación que involucra a los diferentes agentes implicados en la diagramación de estrategias compartidas para la resolución de diversas problemáticas en relación al tema.

En cambio con respecto a las cuestiones vinculadas a los recursos naturales, así como al modelo de desarrollo de país que este tipo de emprendimientos representa; no existe un lugar donde reflexionar, discutir ni dirimir conflictos presentes y latentes.

Podemos enlazar este hecho con la existencia de intereses y atención de demandas a nivel sectorial sin que se genere un espacio de intercambio en torno a la planificación estratégica del territorio; no hay una institucionalidad donde dirimir conflictos así como no hay un espacio donde pensar, reflexionar, co-construir y co-gestionar estrategias de desarrollo local.

---

<sup>10</sup> Ver Anexo: “Aproximación descriptiva a los actores entrevistados”

## Montes del Plata: gestión del espacio de intercambio

Como mencionamos anteriormente, el cuadro II evidencia una clara centralidad de MP en el intercambio, constituyéndose en el foco de las demandas de actores de la sociedad civil e inclusive del Estado.

Este aspecto, sumado a una lista de objetivos sectoriales y de corto alcance, nos hace preguntarnos sobre la capacidad efectiva de iniciativa de los grupos a nivel local, poniendo en cuestión su dependencia con lo que el “centro del sistema” les transfiera. Es así que nos preguntamos ¿Quién genera la agenda del proceso de intercambio? ¿Y qué rol cumple la empresa en este sentido?

*“Primero se analizan los grupos de interés, los cuales son parte interesada que o están impactadas, o las impactás o las dos cosas (...) los identificás, quizás cómo se define cada uno de ellos, los caracterizás y ahí lo que tenés es la comunidad, ONGs, prensa, fuerzas vivas, entidades, sindicatos, autoridades, proveedores y contratistas (...) y se crean iniciativas y un plan estratégico para desarrollar con cada uno de ellos pero a su vez articulado” (MP)*

*“En resumen lo que hacemos es: identificamos los grupos de interés, escuchamos, tenemos diálogo y a su vez los...o sea con esa escucha se estudia, se hace una línea base (...) Por eso para nosotros más que responsabilidad social es gestión social, claramente tenemos una inclinación hacia la gestión social” (MP)*

De esta manera percibimos que la empresa desarrolla un proceso de gestión del intercambio: visualiza a los principales actores de la zona así como a sus demandas y luego de una evaluación de las mismas, en base a los intereses de la empresa, genera un plan de acción. Los actores de la sociedad civil e inclusive del Estado, quedan así, en un lugar disminuido de receptores de soluciones sin realizarse un trabajo conjunto, ni en la construcción de la demanda, ni en la planificación de resolución de las mismas. En este sentido, el intercambio que realiza MP con los actores genera la ilusión de ser un proceso participativo, pero de hecho, las acciones responden a una planificación previa del área de responsabilidad social de la empresa, la cual se ve alimentada a través de “reuniones comunitarias<sup>11</sup>” que le permiten la identificación de temores y expectativas de la ciudadanía como medio de administrar los posibles conflictos que pudieran derivar de la gestión del emprendimiento.

*“Entonces los procesos fueron mucho más simples, fueron más largos en cuanto hubo un proceso de reconocimiento, de establecer empatía, de evacuar dudas, de mucho pero mucho*

---

<sup>11</sup> Las reuniones comunitarias se implementan principalmente a través de un foro de desarrollo comunitario gestionado por el CLAEH. El mismo se desarrolla en Conchillas con la participación de vecinos de esta localidad y sus alrededores cercanos (Pueblo Gil, Punta Pereyra, etc.). Mediante este foro MP identifica las demandas locales y sus posibles resoluciones. Es un espacio en el cual sería interesante profundizar a los efectos del tema que nos convoca, ya que actualmente no tenemos más que información segmentada sobre el mismo.

*muchísimo contacto, pero después evitamos conflictos (...) y eso económicamente significa mucho para la construcción de la obra y para los tiempos de la construcción” (MP)*

Así la empresa tiende a devenir en “*actor total*”, extendiendo su acción a áreas de competencia del Estado como ser la salud, la educación, la seguridad, etc. a la vez que lo hace de manera focalizada en sectores y aspectos muy concretos, que no impulsan un cambio estructural en la sociedad.

MP realiza un esfuerzo consciente para generar un consenso positivo en torno a su proyecto, que va desde la creación de un anuncio publicitario del proceso de construcción (el cual, en horario central del canal local, hace un seguimiento del día a día de la obra), la residencia de las representantes del sector de responsabilidad social de la empresa en las principales áreas de impacto de la misma (Carmelo; Conchillas y Colonia) “*lo cual le da una cara humana a la empresa*” hasta la gestión de la participación.

Este proceso se ve acompañado de un vaciamiento del discurso que elimina la desigualdad y las estructuras de poder, a la vez que convierte a la empresa en la representante de intereses generales en contraposición a actores corporativos. Así por ejemplo, a pesar de que el proceso de construcción estuvo atravesado por conflictos varios vinculados a aspectos laborales, desde el discurso se elimina toda disputa vinculada al trabajo y de aparecer se señala en términos de intereses corporativos, no representativos de lo que quiere “*la gente*” de la localidad.

*“Cuando hay problemas en el sindicato por ejemplo, la preocupación más grande de los conchillenses y colonienses es que para otra gente que está trabajando en la obra siguen después de obra en obra, pero para ellos ésta es la oportunidad y están perdiendo horas de trabajo” (MP)*

Otro ejemplo de ello es el tratamiento discursivo en cuanto a otra temática conflictiva como es la ambiental, se destaca el reciclado de botellas en conjunto con la UTU de Carmelo, enfatizando en las responsabilidades individuales sobre el ambiente y obviando los impactos agregados que se le cuestionan al proyecto en el uso de la tierra y el agua.

De esta manera se eliminan del discurso aspectos que fueron objeto de debate público en todo el proceso, a la vez que se da una inversión de los roles, apareciendo la empresa como representantes de los intereses generales de la población y los actores de la sociedad civil como defensores corporativos de intereses particulares, alejados de las necesidades locales. Consideramos que, en este sentido, cumplen un rol fundamental las organizaciones ambientalistas y principalmente los sindicatos; quienes, a través de su capacidad de movilización, pueden desarticular el discurso de la empresa, volviendo visibles las relaciones

de poder subyacentes en los espacios de relacionamiento e intercambio entre los diversos actores.

*“...si bien creció en número de trabajadores extranjeros pero son nacionales también a partir de que es sindicato dio una pelea muy dura el año pasado. Porque la empresa lo que hizo fue presentarle al gobierno por el costado que ellos necesitaban el 90% de excepcionalidad de mano de obra extranjera porque decían que acá no había mano de obra calificada” (SUNCA)*

La gestión de la participación social por parte de MP, se ve reforzada por un discurso, elaborado principalmente desde los organismos estatales entrevistados, que, siguiendo a Falero (2008) podemos caracterizar como una operación simbólica centrada en generar una presentación pública positiva de la figura del empresario, influyendo en la subjetividad colectiva que se construye en torno al rol que éste está llamado a desempeñar.

El autor destaca dos dimensiones centrales en la construcción del empresario moderno como base del consenso económico que nos parece importante retomar; en primer lugar la idea de ética frente a la corrupción, la cual se ve representada en el discurso a través de la construcción del imaginario de la empresa transnacional como proveniente de un primer mundo serio (*“...todos los números que nos presentó la empresa, que obviamente le creemos porque es una empresa seria e internacional...” (ASOCIACIÓN TURÍSTICA)*) y comprometido, en contraposición a empresas nacionales incapaces de un compromiso con el desarrollo local (*“A las empresas que vienen del exterior se les exige, pero dan mucho más que las empresas nacionales (...) Nosotros no tenemos empresas nuestras ni locales que beneficien” (MIDES)*).

Otra idea central es la concepción de agente con responsabilidad social capaz de operar transformaciones sociales. A la vez que se omite del discurso los recursos de los que la empresa dispone y el campo de fuerzas en que la misma actúa para promover sus intereses específicos. De esta manera, los propios organismos estatales promueven la gestión, por parte de la empresa, de espacios que no le corresponden como ser la mejora de policlínicas locales, el trabajo en centros educativos, el fortalecimiento de actores locales para su posterior participación en ámbitos públicos, sin evaluar, e inclusive en algunos casos justificando, los intereses particulares que la empresa pueda estar asegurando con esa mediación en lo local.

*“A MP le expresamos esa necesidad de fortalecer ciertas instituciones para apoyar un interlocutor válido para la comunidad; que justamente sea quién transmita los planteos frente a la ausencia de esa autoridad local” (IMC)*

*“...yo les dije a la gente de MP (...) que una de las formas que ellos podían seguir apoyándonos era en capacitar gente (...) porque yo les decía: ustedes vinieron y se encontraron con gente que no tenía las facultades para trabajar en la empresa, y a ustedes capacitar no les va a costar nada; a ver, los beneficia. Porque si tienen un día que hacer un*

*recambio de personal, van a encontrar personal capacitado que en la primera instancia no lo encontraron. Entonces les planteo eso que deberían seguir trabajando a nivel educativo, colaborar con el gobierno nacional.” (MIDES)*

En este sentido, vemos que se genera, por parte de la empresa, una apropiación de recursos públicos. Ésta se da de hecho, por ejemplo a partir del uso de programas públicos de empleo para la selección de personal, y de forma simbólica, mediante la apropiación de procesos que se realizaron con colaboración estatal o se produjeron a partir de la movilización de actores colectivos. Ejemplos de ello pueden ser la mayor incorporación de mano de obra local y nacional o la seguridad laboral, aspectos que MP promulga como tareas desde su área de responsabilidad social pero que, en los hechos, fue objeto y logro de un proceso de lucha sindical, que omite la empresa en su discurso y que los organismos estatales locales presentan como caprichoso y no constructivo.

Entonces, no se percibe una evaluación crítica de la responsabilidad social empresarial desde actores vinculados a organismos estatales, que permita potenciar un proceso de planificación estratégica donde, el rol mediador del Estado equilibre las desigualdades estructurales de poder que intervienen en el intercambio. Al contrario vemos a dichos organismos actuando como un actor más en la disputa en torno a la obtención de recursos provenientes de la empresa; sin prever, siquiera, una cooperación interinstitucional en la planificación del uso de los mismos que permita, en lugar de sustituir funciones estatales por la filantropía focalizada de la empresa, realizar cambios profundos a partir de la interrelación de diversos agentes.

*“...hay algunos acuerdos que se han hecho entre MP y la Intendencia, por ejemplo viste que les donó toda esa cantidad de viviendas para la IMC cuando debería haberlas donado para el ministerio de vivienda (...) pero bueno, se las dieron a la IMC. Entonces, hay acuerdos también con el gobierno departamental, pero yo como gobierno nacional me intereso en acuerdos a nivel nacional.” (MIDES)*

En este sentido coincidimos con Arocena (1995) quién en su libro “El desarrollo local: un desafío contemporáneo” sostiene que los gobiernos y organismos locales no deben renunciar a su capacidad de negociación con los empresarios, intentando que las implementaciones industriales se realicen de la manera más integrada posible al entorno natural y social de la región. Para ello es clave que mantengan un rol neutral ante el proyecto y de trabajo interinstitucional hacia estrategias integrales de desarrollo más allá de la captación específica de recursos.

Por último, es necesario decir que *“los poderes de la violencia simbólica (...) se ejercen si se cuenta con cierta complicidad activa de los destinatarios”* (Falero 2008, 19). Dos visiones



claves desde la sociedad civil habilitan este proceso: por un lado un discurso vinculado a la imposición del proyecto que imposibilita toda alternativa en relación al mismo y por tanto no hay nada que como actor / agente se pueda hacer, en todo caso serán las “autoridades” las que deberán regular al emprendimiento y prever su vínculo con el desarrollo. La ciudadanía sólo puede elaborar una lista de demandas a cubrir y sacar el mayor rédito posible de un proyecto que le fue impuesto y sobre el cual no puede influir en ningún aspecto.

Por el otro, una percepción de progreso, vinculada a la modernización tecnológica e industrialización, que convierte al proyecto MP en una oportunidad única de desarrollo para el país en general y para los trabajadores en particular. Se percibe un discurso vinculado al “orgullo” de ser parte de una obra de la más “alta modernidad” y con características de “primer mundo”. Aparece la percepción de estatus y desarrollo personal vinculado al trabajo técnico como superior a cualquier otra tarea, discurso que se sostiene desde la empresa pero que permea, a su vez, la percepción de actores sociales y del Estado.

*“Son personas que les interesa y tienen voluntad de trabajo y facilidad y quieren aprender a desarrollarse. Entonces tenemos casos que eran maestras todavía y que hoy están siendo formadas para una técnica de planta, o un hijo de lechero que trabajaba en un tambo con su padre y tenía voluntad de desarrollarse, se inscribió y está hoy estudiando para ser un técnico de planta” (MP)*

Claramente, al decir de Falero (2008), no podemos generalizar esta construcción en torno a la empresa a todos los actores, ya que en ello intervienen subjetividades individuales imposibles de captar en este trabajo, pero sí visualizamos el discurso sobre la inserción laboral como un factor clave, en la subjetividad construida en relación al proyecto, constituyendo así, un aspecto central en el cual profundizar en otros trabajos.

### **Construcciones subjetivas en torno a conceptos claves: participación social y vínculo sociedad-naturaleza.**

En cuanto a la participación social es central desentrañar las concepciones que se crean en relación a ella, en el entendido de que las subjetividades que construyen los distintos actores en torno a la participación social y las formas en que ésta se genera, serán claves para impulsar o inhibir luego, un proceso de apropiación de un espacio participativo en la elaboración de estrategias de desarrollo local. Percibimos, en este caso, una doble construcción subjetiva de la participación social.

Como ya desarrollamos anteriormente, desde los actores entrevistados del mercado y el Estado se percibe la participación en términos instrumentales, visualizando a los actores de la sociedad

civil no tanto como agentes de un proceso de desarrollo sino más bien en busca de respuesta a sus necesidades inmediatas. Se percibe aquí una concepción centrada en la movilización de recursos, asumiendo la participación en relación a “grupos de interés” que se movilizan para adquirir recursos.

*“...Como hay intereses los vecinos de ahí ya formaron una comisión y ya están haciendo ruido en la prensa; me parece que si en MP pasara lo mismo la ciudadanía también enseguida reaccionaría en alguna forma” (ASOCIACIÓN TURÍSTICA)*

Esta visión trae aparejada la promoción de espacios de participación más bien instrumentales, destinados a la gestión de demandas específicas y legitimación del proyecto en general, pero sin promover una participación sustantiva en la toma de decisiones sobre el mismo.

Al centrar nuestra atención en actores de la sociedad civil, vemos distintos alcances en las experiencias de participación y su interés de consolidarlas como procedimiento para la toma de decisiones estratégicas; pero claramente esta visión corporativa que se construye desde el mercado y el Estado no les es insuficiente.

Los tres actores de la sociedad civil entrevistados construyen un discurso que va más allá de la resolución específica de demandas. Buscando, mediante prácticas colectivas, reinterpretar normas y valores creando nuevos significados que les permita apropiarse de espacios sustantivos de decisión.

*“Todos los espacios de diálogo interinstitución si son para juntarse y acatar lo que te dicen, no. Pero si ellos cumplen el verdadero rol al cual están llamados para hacer y que esa sinergia, esa llamada gobernanza que pueda darse eso siempre es bueno. Y que los actores estratégicos puedan encontrarse y poder definir el camino que toman” (AMIGOS DE CONCHILLAS)*

Igualmente, como especificamos en el marco teórico, las prácticas sociales adquieren significados distintos y con diverso alcance según sea al nivel del sistema que se orienten, y en este caso cada colectivo entrevistado se ubica en un nivel diferente en relación al sistema social<sup>12</sup>. Así, Amigos de Conchillas define su acción en términos de adaptación a las nuevas condiciones planteadas por el proyecto, en cambio en el discurso del SUNCA podemos identificar elementos centrados en la lucha por reformar reglas que rigen a la sociedad, o específicamente, a la relación “patrón / obrero”, generando factores de cambio pero sin hacer énfasis en la transformación del sistema social en su conjunto. Finalmente Guayubira desarrolla un discurso atravesado por la discusión del “modelo de país” como tal, el cual

---

<sup>12</sup> Esto en términos de discurso en relación al tema objeto de esta tesis. Desentrañar la construcción de discurso de cada colectivo entrevistado y cómo ello se transforma en acciones y estrategias de transformación social o no, constituiría una investigación en sí misma, superando las posibilidades de este trabajo.

implica cambios en las configuraciones socio-culturales y económicas sobre el desarrollo nacional.

Esto nos lleva al segundo punto de este capítulo, la construcción que los actores hacen del vínculo sociedad / naturaleza. ¿Y por qué esto es relevante? Porque las sociedades se configuran en relación con el medio natural, éste posibilita la reproducción humana en términos materiales a la vez que influye en su configuración socio-cultural; constituyendo así sus estrategias de gestión factores claves en el desarrollo local.

En este sentido nuestra primera aseveración surge del cuadro relacional I. Frente a un proyecto que promete tener un impacto a nivel ambiental, no sólo por los riesgos vinculados a la contaminación sino principalmente en torno a la re-estructuración del uso de la tierra a partir de la forestación, los dos actores entrevistados en relación al tema ambiental no mantienen ningún contacto con los demás actores, percibiéndose una total escisión desde el discurso de todos los entrevistados, exceptuando Guayubira, entre lo social y lo ambiental, reduciendo toda la visión del medioambiente a la posibilidad, o no, de contaminación. Se evidencia un discurso basado en que en esta etapa, la de construcción, lo ambiental no es un problema a visualizar y si deben enfocarse todos los esfuerzos en lo social, percepción que se acompaña de una concepción de imposibilidad de trabajar el tema ya que se necesita hacerse de un saber técnico que no se tiene.

Por tanto lo ambiental será preocupación futura y de las autoridades, la sociedad nada puede aportar en relación a este problema. De esta manera, la reificación del saber técnico por encima del popular se percibe a lo largo de todas las temáticas trabajadas pero alcanza su máxima expresión en la temática ambiental, donde los actores entrevistados lo sienten como un factor de total exclusión para la participación social.

El discurso científico-tecnológico de apropiación del ambiente va acompañado a su vez, por una noción de gestión o gerenciamiento ambiental. No se trata de aprehender la naturaleza en su vinculación con el desarrollo humano -no sólo en términos de degradación sino de co-construcción sociocultural- sino de identificar el punto racional de explotación de los “recursos naturales”. Se busca así corregir o prever los errores pero en absoluto cambiar el modelo.

*“...están trabajando por encima de cualquier parámetro a nivel latinoamericano. O sea, pedirles más! Si cambiamos las leyes podemos pedirles más.” (MIDES)*

Esta visión de la naturaleza limitada a su uso como recurso para la producción, tiene una consecuencia clave: es el mercado quien dispone y ordena el territorio, sin mediación de la participación de otros agentes. Excluir de la participación con respecto a este proyecto, a las

temáticas ambientales no es menor ya que, como dijimos, su impacto no sólo se vincula al efecto que pueda tener en la naturaleza sino, a partir de ello, en la reestructura del territorio y como consecuencia la re-configuración de lo social.

*“Si puede tener algún beneficio creo que sí (...). Ahora, como estaba pensada la política o como era el departamento creo que no hubo planificación, o creo que hay que hacer una adaptación al señor que invierte y que hace la empresa (...) en un lugar. ¿Y si tendría que haber sido en el departamento de Colonia? Por como es el departamento de Colonia creo que no (...) pero bueno, uno no elige geográficamente cuál es la salida del puerto o dónde puede llegar a hacerlo” (AMIGOS DE CONCHILLAS)*

Por último, podemos decir que, el discurso de los entrevistados en relación al medioambiente se construye, en contraposición a colectivos que intervinieron en las audiencias públicas colocando en la discusión las problemáticas vinculadas justamente a este tema. Se les asigna a dichos colectivos un cariz que, siguiendo a Galafassi (2005) podríamos denominar “conservacionista”, en el sentido de buscar una preservación impoluta de la naturaleza, excluyéndola del uso para la producción. Este discurso se torna complejo ya que no sólo mantiene la separación sociedad-naturaleza sino que pone a una en contra de la otra, volviéndose la naturaleza un impedimento para el trabajo y con ello para la reproducción de la vida.

*“...en todo caso se han hecho propietarios de este debate alguna gente que lo que hace es pintarse la cara de verde digamos, y con ello no alcanza” (SUNCA)*

No necesariamente se percibe el discurso conservacionista por parte del colectivo ambientalista entrevistado para esta investigación, pero ello no es importante en el entendido de que, a los efectos, es la construcción subjetiva que se hace por parte de los demás actores en relación al mismo. Con ello, se debilitan las resistencias culturales a que la naturaleza sea reconvertida dentro de la lógica del capital; a la vez que se encubre la apropiación privada de la naturaleza por parte de agentes del mercado, aspecto imposible de separar de la dominación de clase y la alienación de las mayorías de sus capacidades de reproducción social, factor clave para entender la desigualdad del sistema socio-económico actual; *“al trascender las expresiones espaciales o ecológicas, entendidas en su sentido clásico y pasar a las dinámicas sociales, económicas y políticas que las causan, se ponen en tensión las ideas básicas de las estrategias actuales de desarrollo”*(Gudynas 2009, 6)

En suma tanto la construcción subjetiva en torno a la participación social como al vínculo sociedad-naturaleza, evidencia una percepción de desarrollo que apenas podríamos denominar como de “sustentabilidad débil”. El proceso de industrialización -aunado al concepto de

progreso- se vuelve aquí en un modelo deseable a seguir, y las consecuencias sociales y medioambientales un mal menor -de posible mitigación a partir de avances tecnológicos- en relación a los beneficios del crecimiento económico resultante. Crecimiento económico que es impulsado, principalmente, por actores del mercado, percibiéndose la participación social en relación al desarrollo en términos corporativos, que en última instancia el propio mercado regula.

*“Y es una obra que es un mundo aquello!. Es la papelera más grande del mundo por ejemplo. Entonces, está claro que no es cualquier proyecto y está claro que no es poco lo que deja para el país (...) ¿Cómo construir un país distinto? Un país con más infraestructura; y bueno, esto es parte de eso. Ta claro que nosotros no queremos el Uruguay de las vaquitas, queremos un Uruguay más productivo, y para eso hay que mirar con buenos ojos este tipo de proyectos.”*  
(SUNCA)

*“...nosotros queremos ser un socio más en el proceso. Sí estos temas, el turístico, el tema de las comunidades en torno al proyecto, el tema de la formación de mano de obra, no sólo para la construcción sino también para la producción de celulosa, porque además éste es un rubro que no se termina mañana sino que va a quedar por un largo tiempo. Además la celulosa es un rubro muy rentable y por tanto muy competitivo, por tanto si no es esta empresa va a ser otra”*  
(MONTES DEL PLATA)

Entendemos que desde esta concepción que asume al desarrollo como un modelo “neutral” a seguir, no incorporando la dimensión política que éste implica en cuanto a cómo se objetivan las relaciones de producción, así como la propiedad de los recursos para la reproducción de la vida; difícilmente pueda impulsarse un proceso democrático de participación social en relación al desarrollo local. Para que ello ocurra la asignación de recursos no debería ser determinada ni por el mercado, ni por la planificación central del Estado sino a partir de una planificación participativa.

Creemos, en este sentido, que una alianza entre el movimiento sindical y actores de la sociedad civil vinculados a temáticas ambientales y socio-económicas, es fundamental para hacer evidentes, no sólo las lógicas de poder que subyacen las relaciones de trabajo, sino también las que están detrás de una apropiación privada y desigual de la naturaleza. Ambos elementos indispensables para un cambio de racionalidad que pueda hacer posible una democracia participativa a partir de la cual delinear estrategias de desarrollo local.

## Conclusiones

A través de este trabajo buscamos visualizar si el proceso de decisión relacionado con la instalación de Montes del Plata y su consiguiente control, se vio mediado por la participación de actores de la sociedad civil como efectivos agentes decisores.

Entendemos, en este sentido, que a pesar de existir un intercambio informal entre los distintos actores (del ámbito público y privado) entrevistados, no se alcanza un proceso de gobernanza, donde los organismos gubernamentales regulen el relacionamiento y se gobierne contando con la sociedad y sus iniciativas a través de la apertura de espacios de diálogo; y mucho menos se acerca a un proceso de toma de decisiones conjuntas y la consiguiente co-ejecución de las mismas. Desde el modelo ideal presentado por Villasante (2011) sobre la participación social, el intercambio aún no alcanza el primer escalón de la “escalera de la participación” caracterizado por la transparencia en la toma de decisiones y el acceso fluido a la información en torno a las mismas.

Así, nuestra primer conclusión en relación a ello es que la clave no está en la participación o no de actores de la sociedad civil, sino en la efectividad de la misma. Visualizando a lo largo del presente trabajo un espacio de vinculación informal entre los agentes de organismos públicos, de mercado y de la sociedad civil entrevistados, que se ve atravesado por diversos mecanismos inhibidores de una participación efectiva de la ciudadanía.

### **La tendencia a la autonomía de los actores sociales, frente a la búsqueda de dependencia hacia un plan diseñado, promovido y orientado desde espacios externos.**

El primer mecanismo que se interpone como obstáculo a la participación ciudadana es la imposibilidad de acceso a información suficiente y claramente formulada sobre temáticas relacionadas al proyecto. La información fragmentaria, sumada a una inexistencia de formación, que muchas veces convierte a la información que existe en incomprensible, dificulta el primer paso del intercambio ya que los actores de la sociedad civil se ven imposibilitados de formar una opinión fundada en torno al proyecto.

Esto se ve reforzado por la generación de espacios de participación instrumental que tienen por principal objetivo producir una imagen positiva del proyecto y así legitimarlo ante la sociedad; pero sin promover un diálogo que permita visualizar alternativas, emitir opiniones e intercambiar sugerencias que impulsen una mejora del mismo. Lo cual es consecuente con la promoción de procesos de intercambios que no tienen por objetivo la confluencia de diversos actores y concepciones con respecto a la transformación del entorno y la consiguiente

proyección del desarrollo local, sino la generación de aceptación de un proyecto previamente trazado que no habilita modificaciones.

En este sentido, una herramienta central podrían ser las Audiencias Públicas, pero para que esto ocurra deben potenciarse como espacios de comunicación, donde no sólo se dé un reconocimiento del otro y sus diferencias, sino que se promueva un intercambio que valore al otro como portador de respuestas particulares a interrogantes compartidas, institucionalizando un medio de trabajo hacia objetivos comunes a partir de la escucha y el debate.

**La valoración de la diversidad y la capacidad de cooperación con el otro, frente a la tendencia a simplificaciones y la contraposición y fragmentación de los actores.**

Respecto a este punto, es central la capacidad que los actores desarrollen para visualizar objetivos en común, más allá de los sectoriales que representen cada grupo. En el caso que nos ocupa visualizamos principalmente dos aspectos inhibidores del intercambio:

En primer lugar la centralidad de intercambios con MP en términos de intereses corporativos de los distintos actores en cuanto a la disputa de recursos materiales en beneficio del grupo al que representa cada actor (trabajadores en el caso del Sindicato, vecinos de Conchillas por parte de la comisión Amigos de Conchillas...) No se impulsan espacios donde confluyan los distintos actores desde la sociedad civil, el mercado y el Estado en su conjunto lo cual limita, si no imposibilita, visualizar intereses comunes hacia el desarrollo local.

En segundo lugar, entendemos que la cooperación constituye un proceso de aprendizaje debiéndose disponer de los instrumentos y medios para promoverla y gestionarla, lo cual en un inicio probablemente implique la necesidad de la aparición de un liderazgo positivo de carácter institucional que impulse y sostenga el proceso hasta que el espacio se consolide y pueda dar lugar a una nueva forma de hacer política en relación al desarrollo local. En este caso percibimos una ausencia de liderazgo político en el proceso<sup>13</sup>, viéndose suplantado por el liderazgo de la empresa en la estructuración de las vinculaciones. Este hecho es determinante en la conformación de un espacio de intercambio estructurado a partir de intereses corporativos, ya que no es posible que un agente privado responda al interés general, sin velar por sus propios intereses. Esto determina un espacio de intercambio mediado por la

---

<sup>13</sup> Puede relacionarse la ausencia de liderazgo político a nivel local con una conformación centralizada de la función pública, donde las oficinas locales de los ministerios tienen por principal tarea ejecutar la política pública del "centro" del sistema, sin una mediación cabal del territorio en su planificación y ejecución. Un caso paradigmático es el de la oficina de la DINAMA a nivel local, la cual no sólo no mantiene ningún contacto con otras agencias gubernamentales de la localidad, sino que no ha mantenido ningún contacto con Montes del Plata, haciéndose todos los controles y regulaciones desde las oficinas de Montevideo.

negociación en términos de movilización de recursos disponibles para la solución de demandas específicas de los colectivos a los cuales representa cada actor.

A pesar de lo dicho previamente, los actores identifican intereses comunes que se objetivan en acciones colectivas mediadas por una construcción de identidad grupal, permitiendo un reconocimiento recíproco. Reconocer una historia colectiva que reafirme la identidad local puede convertirse en una palanca del desarrollo que debe ser potenciada para que el actor sea capaz de descubrir su capacidad de actuar y aportar a partir de ello a la comunidad. *“Se trata de recomponer la dimensión territorial creando lugares donde la acción movilice horizontalmente un conjunto de actores locales en torno a un problema considerado crucial para la comunidad”* (Arocena 1995, 79); para que esto exista se requiere una práctica política donde los organismos gubernamentales centren menos sus funciones en el control y asignación de recursos y se constituyan en mediadores horizontales, reconocidos entre los diversos actores e intereses que constituyen la comunidad local, facilitando la generación de alianzas y consensos que fortalezcan las responsabilidades de todos por el desarrollo local.

### **La búsqueda de nuevos modelos de ciudadanía y de relación social frente a la reproducción de conductas verticalistas y autoritarias.**

Es en las reglas de juego -los acuerdos, procedimientos, o políticas que definen quién ostenta el poder para tomar las decisiones y cómo se ejerce el control- que en última instancia se fundamentan los patrones de interacción entre los actores. En este sentido se visualiza que en los espacios formales de intercambio la participación se ve regulada y gestionada de forma vertical. Un ejemplo de ello son las Audiencias Públicas donde la sociedad civil participa de forma reactiva, no contribuyendo a definir el “que” (el proyecto y/o problema a tratar en torno al mismo) ni el “como” (características de implementación del proyecto y soluciones a las problemáticas en relación al mismo) sino que los encuentra ya formulados y determinados por representantes de la empresa y las autoridades institucionales. Se vuelve así, difícil plantear discusiones y/o objeciones fuera de la agenda previamente determinada, lo cual se refuerza con la existencia de una profunda asimetría de medios con respecto a los técnicos de la empresa y representantes de los organismos gubernamentales.

En consonancia con lo anterior se percibe en el discurso de los diferentes actores entrevistados la concepción del desarrollo en términos de “sustentabilidad débil”, lo que deriva en la asignación del poder de organización de los recursos (humanos y naturales) al mercado, y al saber técnico la capacidad de explicar y planificar el desarrollo. Esto es central en el entendido de que los actores construyen sus objetivos y toman decisiones de acuerdo con las expectativas



socialmente construidas, y si no perciben la posibilidad de acción sobre el desarrollo local, difícil es que se promueva y mantenga la participación en un espacio de planificación y co-gestión del mismo. Esto da cuenta de la conflictividad de un proceso de construcción de ciudadanía frente a concepciones que poco espacio dejan para su participación *“de luchas por generalizar la conciencia del derecho a tener derechos y de prácticas sociales que llevan a la apertura de aspiraciones de una sociedad más igualitaria y participativa frente a perspectivas de sociedad donde el límite implícito es el principio dominante, jerarquizado, del derecho a la propiedad privada de los medios de producción”* (Falero 2008, 41)

En este sentido consideramos que hay aspectos relacionados a los actores considerados “agentes” del desarrollo local, que se tornan centrales para el impulso de un efectivo espacio de co-gestión:

Por un lado la existencia de una participación efectiva de diversos actores dependerá, entre otras cosas, de que el gobierno local no renuncie a su capacidad de negociación con los empresarios en busca de que los emprendimientos industriales y de servicios se integren al entorno natural y social de la región. A la vez que impulse una apertura hacia los actores provenientes desde la sociedad civil, canalizando la demanda social pero no controlándola. Es decir, ante un contexto atravesado por cuotas de poder totalmente desiguales. Las cuales se expresan no sólo en términos económicos sino en una diferencial apropiación del conocimiento y con ello de la palabra en relación al proyecto. Sólo los organismos estatales pueden cumplir un rol de mediador en el proceso de intercambio, dándole voz a quienes menos poder para ejercerla tienen. Impulsando un intercambio igualitario entre actores que incorporan, en su punto de partida, profundas desigualdades.

En cuanto a las empresas es necesario que las mismas internalicen la generación de relaciones laborales dignas y sistemas de producción ambientalmente sostenibles, lo cual implicaría un compromiso con la comunidad y el entorno como elemento estructurante de su participación en el espacio de intercambio, y no como parte de su RSC en términos filantrópicos. Es importante entonces que, a pesar de que la participación de las empresas a nivel local se vea mediada por intereses corporativos, el objetivo último que structure el intercambio sea el interés general, y para ello la coherencia en la organización interna de la empresa en relación al bien comunitario es central.

Finalmente, ante un Estado que tiene que generar consenso para gobernar, buscando la unidad a partir de la diversidad; la sociedad civil debe volver visible las diferentes racionalidades,

desnaturalizando las lógicas políticas y de mercado. Para ello no debe reducir su interés a aspectos materiales, sino superarlos; orientando su acción por valores culturales y por relaciones que a menudo se tornan conflictivas. Desempeñando así la importante tarea de instituir subjetivamente la resolución de una necesidad como un derecho y no como producto de una actividad mercantil.

Este espacio de consenso no hace alusión entonces, a la desaparición de las distintas racionalidades ni la eliminación de intereses divergentes; sino a los instrumentos de negociación que se desarrollen en búsqueda de una articulación de los mismos en relación a la consecución de objetivos estratégicos para la comunidad.

Estos últimos, cómo se visualizó a lo largo de este trabajo, mucho distan de ser virtuosos en la actualidad. No siendo suficiente la generación de espacios de intercambio sino que se vuelve central asignarle contenidos, empoderando a los actores que portan su voz pero que hoy difícilmente puedan hacerla oír a la vez que limitando el poder de presión de actores que por su dimensión se tornan totales en la gestión y estructuración del vínculo. Para ello la partida no sólo se juega en la implementación de mecanismos “objetivos” que permitan el intercambio, sino en caminar hacia una nueva construcción simbólica en relación a la concepción de desarrollo que vaya más allá del mercado como regulador del proceso. Incorporando como elemento constitutivo de su construcción la voz de diversos actores de la sociedad civil, como elemento fundante de un proceso que no priorice el crecimiento económico e incorpore el desarrollo sociocultural y ambiental como condición de existencia. Alcanzando así un intercambio que no instrumentalice la participación sino que la vuelva activa, incorporando, en igualdad de condiciones, las diversas miradas que constituyen un territorio.

### **Explicitando limitaciones y pensando nuevas preguntas:**

El presente trabajo implicó la construcción de una red de relaciones entre actores públicos, de mercado y de la sociedad civil, que dista mucho de cubrir la complejidad de ese espacio de interrelaciones que se produce en la localidad. Tiene un valor de aproximación a la temática pero debería ser profundizado mediante la inclusión de más actores en la red, pudiendo representar más fielmente la complejidad del espacio de intercambio.

En la selección de actores público tomamos la decisión metodológica y teórica de sólo entrevistar actores a nivel local. Ello se constituyó en una limitante (y una constatación) en el entendido de que, por la envergadura de este proyecto, la mayoría de las decisiones no se toman a nivel local sino nacional. De todas formas, no renunciamos a la importancia de los

actores públicos locales, aunque la investigación podría complementarse con la realización de entrevistas a agentes claves a nivel nacional, que nos permitan profundizar a su vez, en qué rol desempeña la descentralización en los procesos de desarrollo local; su alcance, perspectivas, y costos y beneficios de un proceso complejo.

Otra problema de la investigación ya enunciado en el marco teórico, fue delimitar lo local a la región -como de hecho se hizo- frente a una proyecto que moviliza trabajadores de todo Uruguay, e incluso extranjeros, y que a su vez implica el monocultivo forestal, en términos de insumo, en la región centro y norte del país, con sus consiguientes impactos. Si sumamos a esto la instalación de la fábrica en zona franca, con las mediaciones regulatorias y subjetivas que ello conlleva; la configuración de lo local, nacional y global se vuelve compleja, y un problema real para delimitar la zona de impacto así como los actores que intervienen. Sería cuestión de otra investigación profundizar en esta relación (local, nacional, global) frente a proyectos que presentan un fuerte componente exportador y que no parecen tener un anclaje territorial preponderante.

Igualmente creemos que, sin la capacidad de generalizar, pudimos identificar algunos factores claves que deben ser tomados en cuenta a la hora de promover espacios de participación ciudadana. Sería interesante profundizar los mismos a partir de la comisión de seguimiento que se creará para control del funcionamiento de la empresa, pudiendo comparar su alcance con la comisión que sesiona en relación a UPM, lo cual nos podría dar nuevos elementos de análisis ante proyectos similares pero en distinta etapa de consolidación.

A su vez, se visualizan distintas legislaciones, entre ellas la más clara es la de ordenamiento territorial, que prevén la participación ciudadana en su implementación, siendo interesante profundizar en cómo se implementa ésta efectivamente. En el sentido, tanto de la promoción desde los agentes gubernamentales de dicha participación, como del empoderamiento de la ciudadanía frente a un espacio potencial de planificación estratégica hacia el desarrollo local. Pudiendo identificar nuevas dinámicas de participación en contextos distintos al expuesto aquí.

Para terminar, nos parece relevante profundizar en la construcción subjetiva que los actores de la sociedad civil desarrollan frente a nuevos espacios de participación. Así como en el rol que actores con mayor trayectoria y consolidación, como ser los sindicatos, pudieran desempeñar en la promoción de una apropiación amplia de dichos espacios por parte de distintos agentes sociales, mediada por la cooperación y generación de alianzas que permitan equilibrar un proceso que se ve atravesado por diferentes relaciones de poder. Entendemos que sólo a partir

del empoderamiento real de la ciudadanía en dichos espacios se podrá alcanzar una participación efectiva que impulse una nueva forma de hacer políticas de desarrollo mediadas, no sólo por la participación ciudadana en su planificación sino también en su ejecución.

## Bibliografía

---

- Arocena José (1995): *“El Desarrollo Local: Un Desafío Contemporáneo”*. Uruguay. Ed. Nueva Sociedad
- Arocena José (1999): *“Por una Lectura Compleja del Actor Local en los Procesos de Globalización”*. En Marsiglia Javier (comp.) *“Desarrollo Local en la Globalización”*. Montevideo. Programa de Desarrollo Local CLAEH
- Andrenacci Lorena (2005): *“La Comunicación Comunitaria, signo vital de la Democracia Participativa”* En Romero Ricardo (Comp.) *“Democracia participativa, una utopía en marcha: reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño”*. Buenos Aires. Ed. GEDEP, Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa Ediciones Cooperativas.
- Barkin David (2002): *“El desarrollo autónomo: un camino a la sostenibilidad”*. En Alimonda, Héctor (Comp.) *“Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía”*. Buenos Aires. Ed. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Barreiro Fernando y Rebollo Eduardo (2010): *“Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover un debate político”*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización. Nro 3. Marzo 2010. PNUD. Uruguay
- Beck Ulrich (1998): *“La sociedad del riesgo”*. Barcelona. Ed. Paidós
- Bertoni Reto (2011): *Material de Estudio – Tomo 1. Cátedra: Problemas del Desarrollo*. Uruguay
- Boisier Sergio (2005): *“¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”*. Revista de la CEPAL 86. Agosto 2005
- Callero Analía (2012): *“El Papel de Montes del Plata en la Configuración de la Clase Trabajadora y sus Modos de Vida”*. Tesis Trabajo Social – FCS – UdelaR. Uruguay. Sin Editar.
- Chifarelli Diego (2010): *“El Desarrollo del Monocultivo Forestal a Gran Escala y la Sustentabilidad en el alto Paraná Misionero”* en Claudia Korol (comp) *“Resistencias Populares a la Recolonización del Continente”*. Buenos Aires. Ed. América Libre
- Cilano Peláez, Johanna; Córdova Jaimes, Edgar y Chaguaceda, Armando (2009): *“Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela: entender la política a través del ciudadano”* en Revista OSAL - CLACSO Año X, N° 26. Buenos Aires
- Colectivo Voces de Alerta (2011): *“15 Mitos y Realidades de la Minería Transnacional”*. Uruguay. Ed. Extensión Libros
- Coraggio José Luis (2006): *“Las Políticas Públicas Participativas: ¿Obstáculos o Requisitos para el Desarrollo Local?”*. En Rofman Adriana y Villar Alejandro (comp) *“Desarrollo Local. Una Revisión Crítica del Debate”*. Buenos Aires. Ed. Espacio Editorial
- Cravacuore Daniel (2006): *“La Articulación de Actores para el Desarrollo Local”*. En Rofman Adriana y Villar Alejandro (comp) *“Desarrollo Local. Una Revisión Crítica del Debate”*. Buenos Aires. Ed. Espacio Editorial
- Dávila Oscar (1994): *“Acción Colectiva y Asociatividad Poblacional”* en Revista Última Década N° 002 de el Centro de Investigación y Difusión Poblacional. Viña del Mar.
- De Jesús, Paulo (2004): *“Desarrollo Local”* en Cattani, Antonio (comp) *“La otra economía”*. Buenos Aires Ed. Altamira.
- Di Pietro Paolo, José Luis (2001): *“Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local”*. En Burín, David y Heras Ana (comp) *“Desarrollo local, una respuesta a escala humana a la globalización”*. Ediciones Ciccus – La Crujía, Buenos Aires
- Dobb Maurice (1964): *“Capitalismo, crecimiento económico y subdesarrollo”*. Barcelona. Ed. Ediciones de Occidente S.A.
- Elster Jon (1990): *“El Cambio Tecnológico”*. Barcelona. Ed. Gedisa
- Esteva Gustavo (2000): *“Desarrollo”* En: Andreu Viola (comp.) *“Antropología del desarrollo. Teoría y estudios etnográficos en América Latina”*. pp. 67-101. Ed. Paidós.
- Falero Alfredo (2008): *“Las batallas por la subjetividad: Luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay”* Montevideo. Ed. Fanelcor S.A.
- Falero Alfredo (1999): *“Reflexiones en torno a instrumentos conceptuales para el análisis de acciones colectivas”*. En publicación: Revista de Ciencias Sociales n° 15. DS, I Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay: Uruguay. 1999 0797-5538.
- Falero Alfredo (2011): *“Los Enclaves Informacionales de la Periferia Capitalista: el Caso de Zonaamérica en Uruguay. Un Enfoque desde la Sociología”*. Uruguay. Ed. Tradinco S.A

- Faletto, E – Martner, G / Comp (1986): *“Repensar el futuro. Estilos de Desarrollo”* Venezuela. Ed. Nueva Sociedad.
- Farinós Dasí Joaquín (2005); *“Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional”*. En: Revista cuatrimestral de Geografía N° 67, pp. 219-235. ISSN 0211-0563. Valencia.
- Fontaine Guillaume; Narváez Iván (2007): *“Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador”*. En: Fontaine Guillaume; Narváez Iván. Ediciones (comp.) *“Yasuní en el siglo XXI El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía”*. Ed. Abya Yala. Ecuador, Quito.
- Furtado Celso (1965): *“Desarrollo y subdesarrollo”*. Buenos Aires. Ed. Eudeba
- Furtado Celso (1966): *“Subdesarrollo y estancamiento en América Latina”*. Buenos Aires. Ed. Eudeba
- Galafassi Guido (2005): *“Naturaleza, Sociedad y Alienación”*. Uruguay. Ed. Nordan.
- Gallicchio Enrique (2004): *“El Desarrollo Local: ¿Cómo Combinar Gobernabilidad, Desarrollo Económico y Capital Social en el Territorio?”* En: Cuadernos del Claeh Nro 89. Montevideo 2da serie, año 27, 2004-2.
- Gallicchio Enrique; Camejo Alejandra (2005): *“Desarrollo Local y Descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo”* Ed. Productora Editorial
- Gallicchio Enrique; Carrizo, L (2006): *“Desarrollo Local y Gobernanza”*. Ed. Productora Editorial
- Gallicchio Enrique (2006): *“El Desarrollo Local: Cómo Combinar Gobernabilidad, Desarrollo Económico y Capital Social en el Territorio”*. En Rofman Adriana y Villar Alejandro (comp) *“Desarrollo Local. Una Revisión Crítica del Debate”*. Buenos Aires. Ed. Espacio Editorial
- Gavaldà Marc; Scandizzo Hernán (2010): *“Responsabilidad Social Empresaria. Maquillaje Petrolero en Patagonia”* en Claudia Korol (comp) *“Resistencias Populares a la Recolonización del Continente”*. Buenos Aires. Ed. América Libre
- GEO Uruguay (2008). *Informe del Estado del Ambiente*. CLAES – PNUMA – DINAMA. Montevideo / Uruguay. Ed. Gráfica Mosca.
- Giarracca Norma / comp (2001): *“¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?”* Buenos Aires / Argentina. CLACSO
- Graña François (2010): *“Diálogo Social y Gobernanza. El Discurso de los actores Sociales Involucrados en la Instalación de la Fábrica de Celulosa de Fray Bentos”*. Uruguay. Ed. Tradinco S.A
- Graña François (2007): *“Botnia, actores sociales y gobernanza”*. Uruguay
- Gudynas Eduardo (2009): *“Desarrollo sostenible: Posturas Contemporáneas y Desafíos en la Construcción del Espacio Urbano”*. En: Vivienda Popular, Facultad Arquitectura, Universidad República, N° 18, pp. 12-19. Montevideo 2009.
- Gudynas Eduardo (2003): *“El impacto de la mercantilización de la naturaleza en la investigación y la sustentabilidad”*. En: Memorias del Simposio Internacional *“Prioridades de Investigación Científica sobre Recursos Naturales Renovables para el Desarrollo Sostenible”*, Carmen Miranda Larrea (editora). Ministerio Desarrollo Sostenible (Bolivia) e Instituto Conservación Biodiversidad, Academia de Ciencias de Bolivia, La Paz, pp 147-155, julio 2003.
- Guimarães Roberto (2003): *“Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización”*. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, invierno, año/vol. 1, nro 005. Santiago de Chile / Chile
- Guimarães Roberto (2006): *“Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas a partir de Johannesburgo 2002”*. En publicación: Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana. Alimonda, Héctor. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Marzo 2006. ISBN: 987-1183-37-2
- Houtart François (2006): *“Los Movimientos Sociales y la Construcción de un Nuevo Sujeto Histórico”*. En publicación: La Teoría Marxista Hoy. Problemas y perspectivas. Atilio Boron; Javier Amadeo; Sabrina Gonzales. 2006 ISBN 987-1183-52-6. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Ibarra Pedro (2005): *“Manual de Sociedad Civil y Movimientos Sociales”*. Madrid. Ed. Síntesis
- Jolivet Marcel. (1992); *“A presença da Sociedade nas pesquisas sobre o meio ambiente.”* Ficha 12: Sociedad y Ambiente 2010. FCS/UdelaR. Montevideo
- Leff, Enrique (2003): *“La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza”* en *Revista Líder*, Universidad de los Lagos, pp. 21/37.
- Leff Enrique (2001): *“La insostenible levedad de la globalización: la capitalización de la naturaleza las estrategias fatales de la sustentabilidad”*. En *Revista de Economía y Ciencias Sociales* Vol 7, N° 1 pp. 149/160.
- López José, Méndez José y Todt Oliver (1998): *“Participación Pública en Política Tecnológica. Problemas y Perspectivas”* En *Revista Arbor* CLIX 627, pp. 279-308.

- Marsiglia Javier y Pintos Graciela (1999): *“La Construcción del Desarrollo Local como Desafío Metodológico”*. En Marsiglia Javier (comp.) *“Desarrollo Local en la Globalización”*. Montevideo. Programa de Desarrollo Local CLAEH
- Mayntz Renate (2001): *“El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 Caracas.
- Medina. J (1964): *“Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina”* Buenos Aires. Ed. Solar
- Miedes Blanca (2010): *“Gobernanza e Inteligencia Territorial”* En de la O María y Flores David (comp) *“Teoría y Estrategias de Desarrollo Local”*. Sevilla Ed. Universidad Internacional de Andalucía.
- Montufar, Cesar. (2004): *“Antipolitica, representación y participación ciudadana”*. En publicación: Ecuador Debate, no. 62. CAAP, Centro Andino de Acción Popular, Quito, Ecuador: Agosto 2004.
- Milanez, Francisco (2004): *“Desarrollo sustentable”* en Cattani, Antonio (comp) *“La otra economía”*. Buenos Aires Ed. Altamira.
- Myrdal Gunnar (1964): *“Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas”*. México-Bs.As. Ed. Fondo de cultura económica.
- Neves Julio César (1995): *“Canteras y Medanos. Conchillas”* Ed. Prisma Ltda.
- Olson Mancur (1992): *“La lógica de la acción colectiva”*. México. Ed. Limura
- Orłowski Beatriz – Comp. (2007): *“Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina. Similitudes y Divergencias”*. Argentina. Concejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Paramio Ludolfo (2005): *“Teorías de la decisión racional y de la acción colectiva”*. En Revista Sociológica, año 19, número 57, enero-abril de 2005, pp. 13-34.
- Parrado Salvador; Löffler Ele; Bovaird Tony (2005); *“Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea”*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 33. Caracas.
- Pérez M<sup>a</sup> del Carmen (2010): *“Desarrollo Local y Economía Social”* En de la O María y Flores David (comp) *“Teoría y Estrategias de Desarrollo Local”*. Sevilla Ed. Universidad Internacional de Andalucía.
- Piñeiro Diego (2003): *“Tierra y territorio en la construcción de la identidad de la acción colectiva en la Cuenca del Plata”*. en Lic.Enrique Mazzei (comp) *“El Uruguay Desde La Sociología II”*. Departamento De Sociología Facultad De Ciencias Sociales / Udelar. Montevideo
- Piñeiro Diego (2011): *“Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. El caso de Uruguay”*. Montevideo-Uruguay. Sin Editar
- PNUD (2009): *“Medio ambiente: desafíos y políticas públicas. Material de difusión para el debate y la participación en torno a las políticas públicas”*. PNUD – PNUMA – Programa de Desarrollo Local ART Uruguay. Montevideo / Uruguay.
- Prebisch. R (1967): *“Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano”* Montevideos. Ed. Ediciones de la Banda Oriental.
- Quetglas Fabio (2008): *“¿Qué es el Desarrollo Local?. Territorio, política y economía”*. Colección dirigida por José Nun *“Claves para todos”* Ed. Capital Intelectual
- Ramos Rollón Ma Luisa (1997): *“La Dimensión Política de los Movimientos Sociales: Algunos Problemas Conceptuales”*. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas. ISSN 0210-5233, N° 79, 1997, pp. 247-266. España
- Reboratti Carlos (1999): *“Escalas, Gestión y Territorio. A Propósito de la Gestión Territorial”*. En Marsiglia Javier (comp.) *“Desarrollo Local en la Globalización”*. Montevideo. Programa de Desarrollo Local CLAEH
- REDES (2000): *“Uruguay Sustentable: una propuesta ciudadana”*. Uruguay. Ed. Productora Editorial
- REDES (2005): *“Entre el Desierto Verde y el País Productivo. El Modelo Forestal en Uruguay y el Cono Sur”*. Uruguay. Ed. Zonalibro
- Revilla Marisa (1996): *“El Concepto de Movimiento Social: Acción, Identidad y Sentido”* en Revista Última Década N° 005. Viña del Mar.
- Rodríguez Adrián; Sienna Mariana (2008): *“Claves del Desarrollo Local. El Caso de Treinta y Tres”*. Uruguay. Ed. Fin de Siglo.
- Rodríguez Paula (2011): *“Evaluación del proceso de inclusión de Cabo Polonio al Sistema Nacional de Áreas Protegidas”*. Tesis Sociología – FCS – Udelar. Uruguay. Sin Editar.
- Santos Carlos (2011): *“Sustentabilidad, Desigualdades Sociales y Justicia Ambiental en el Entorno de un Área Protegida”*. En revista: *“Estudios Cooperativos”* Vol. 16 / N° 1. Uruguay. Ed. Tradinco S.A
- Sen Amartya (2000): *“Desarrollo y Libertad”*. Barcelona. Ed. Planeta
- Silva Iván (2005): *“Desarrollo Económico Local y Competitividad Territorial en América Latina”*. En Revista de la CEPAL 85.

- Touraine Alain (1995): “¿Qué es la Democracia?”. Uruguay. Ed. Rosgal S.A
- Vidal Gregorio; Guillén Arturo (2007): “Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización”. Bueos aires. CLACSO Libros
- Villasante Tomás (2011): “Existen Democracias participativas eficientes y radicales”. En: El Viejo Topo, ISSN 0210-2706, N°. 280, 2011, págs. 22-27.
- Villasante Tomás (2011): “Metodologías para Desbordar Patriarcados y Construir Democracias Participativas” en “Universidad en Movimiento. Debates y Memorias del X Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria”. Uruguay. Ed. Nordan
- Villasante Tomás (1998): “De las Redes Sociales a las Programaciones Integrales”. Buenos Aires. Ed. Lumen/Humanitas

## Documentos Web

- Acuña Eduardo, Núñez Alejandra, Radrigán Mario (2006): “Un marco conceptual para el estudio de la participación”. PRO - ASOCIA, Universidad de Chile (UdeC)  
<http://www.neticoop.org.uy/IMG/pdf/379.pdf> (10-05-2012)
- Barreiro Fernando (2000): “Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local.”  
<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barreiro.pdf> (Mayo 2010)
- Blum Alfredo (2006): “¿Son necesarias las pasteras de celulosa en Uruguay? Un enfoque desde los derechos”. CIEDUR. Uruguay [http://www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion\\_93.pdf](http://www.ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion_93.pdf) (02-06-2013)
- Del Moral Ituarte Leandro; Pedregal Mateos Belén (2002): “Nuevos planteamientos científicos y participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales”. Publicado En: Documents d'anàlisi geogràfica. Bellaterra : Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, N° 41 2002. pp. 121-134, ISSN 0212-1573.  
<http://www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/download/31774/31608> (10-05-2012)
- Echebarría Koldo (2004); “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 al 5 Nov. 2004  
[http://www.lachsr.org/documents/events/antigua06/Gobernanza\\_Estado\\_2005\\_CLAD.pdf](http://www.lachsr.org/documents/events/antigua06/Gobernanza_Estado_2005_CLAD.pdf) (15-01-2013)
- Informe ambiental Resumen (2008): “Proyecto fábrica de celulosa y energía eléctrica e instalaciones portuarias”. ENCE – Colonia / Uruguay. [www.ence.es](http://www.ence.es) (Junio 2008).
- Informe ambiental Resumen (2010): “Fábrica de celulosa, energía eléctrica e instalaciones portuarias”. Actualización de solicitud de Autorización Ambiental Previa. CSI Ingenieros para Montes del Plata.  
<http://www.montesdelplata.com.uy/descargables.php> (03-03-2012)
- Paramio Ludolfo (2000): “Decisión racional y acción colectiva”.  
<http://www.uv.es/~mperezs/intpoleco/Lecturcomp/Mov%20sociales/Accion%20Colectiva/AC%20de%20L%20Paramio.pdf> (10-05-2012)
- Pérez Carlos (2006): “Territorios rurales avasallados. La globalización en la producción de pulpa de celulosa proveniente de plantaciones forestales en Uruguay”. CIEDUR. Uruguay  
[http://www.ciedur.org.uy/publicacion.php?id\\_publicacion=91&pagina=4&param=&texto=&categoria\\_documento=0](http://www.ciedur.org.uy/publicacion.php?id_publicacion=91&pagina=4&param=&texto=&categoria_documento=0) (10-05-2012)
- Peris Blanes Jordi; Acebillo Baqué Míriam; Calabuig Tormo Carola (s/f): “La agenda 21 local como instrumento para la gobernanza democrática local” <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/agenda21.pdf> (27-07-2013)
- Piñeiro Diego (2004): “Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural”. FCS - UdelaR <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/0534-005165-pineirodocumento1rimisp.pdf> (15-01-2013)



- Touraine Alain (1984): “*El regreso del actor*”.  
<http://ecaths1.s3.amazonaws.com/globalizacioncrisis/905458589.EL%20REGRESO%20DEL%20ACTOR%20Touraine.doc> (10-05-2012)
- Villasante Tomás; Alberich Tomás; Espadas Ángeles (s/f): “*Alternativas Locales ante el Juego Mundial de la Responsabilidad Social Corporativa*”  
[www.aytojaen.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/4/0\\_2623\\_1.doc](http://www.aytojaen.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/4/0_2623_1.doc) (10-05-2012)
- Whittingham Ma. Victoria (2002): “*Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11. Lisboa.  
<http://ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VII/DOCUMENTOS/WHITTING.PDF> (10-05-2012)
- Ziccardi Alicia (s/f): “*Los actores de la participación ciudadana*”. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM <http://www.iglom.iteso.mx/PDF/aziccardi.PDF> (10-05-2012)

### **Páginas Web consultadas:**

- [www.coloniatotal.com.uy](http://www.coloniatotal.com.uy)
- [www.dinama.gub.uy](http://www.dinama.gub.uy)
- [www.elpais.com.uy/](http://www.elpais.com.uy/)
- [www.elobservador.com.uy](http://www.elobservador.com.uy)
- [www.ence.es](http://www.ence.es)
- [www.lr21.com.uy/](http://www.lr21.com.uy/)
- [www.guayubira.org.uy](http://www.guayubira.org.uy)
- [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)
- <http://ladiaria.com.uy/>
- [www.montesdelplata.com.uy](http://www.montesdelplata.com.uy)
- [www.mvotma.gub.uy/](http://www.mvotma.gub.uy/)
- [www.redes.org.uy/](http://www.redes.org.uy/)

### **Leyes consultadas**

- Ley no 15.921 (1987): “*Ley de Zonas Francas*”. Publicada D.O. 26 ene/988 – N° 22552.
- Ley no 15.939 (1987): “*Ley Forestal*”. Publicada D.O. 9 feb/988 - N° 22562
- Ley no 16.466 (1994): “*Medio ambiente declarase de interés general, la protección del mismo, contra cualquier tipo de depreciación, destrucción o contaminación*”. Publicada D.O. 26 ene/994 - No 23977
- Ley no 17.234 (2000): “*Declarase de interés general la creación y gestión de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental*”. Publicada D.O. 9 mar/000 - No 25477
- Ley no 17.283 (2000): “*Declarase de interés general, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República, que refiere a la protección del medio ambiente*”. Publicada D.O. 12 dic/000 - No 25663
- Ley no 18.308 (2008): “*Ministerio de vivienda, Ordenamiento territorial y medio Ambiente*”. Diario Oficial, No 27.515 - Junio 30 de 2008.