

El capital social en el Área de Protección Ambiental «Cuenca media del Arroyo Solís Grande»

Social capital of the environmental protection area
in *Cuenca media del arroyo Solís Grande*

**Silvana Maubrigades,^I Marina Trobo,^{II} Sebastián
Del Río,^{III} Aldana Machain Plachot,^{IV} Mateo Peña^V**

^I Licenciada en Sociología. Doctora en Ciencias Sociales con mención en Historia Económica. Profesora adjunta del Programa de Historia Económica. Coordinadora de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales. Especialista en Mujeres y Mercado de Trabajo en América Latina durante el siglo XX. Docente de la Maestría en Historia Económica de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Tecnicatura en Desarrollo Sustentable del Centro Universitario de Tacuarembó y del Cio Social del Centro Universitario Regional Este. ✉ silvana.maubrigades@cienciassociales.edu.uy <http://orcid.org/0000-0001-6418-1187>

^{II} Licenciada en Desarrollo por la Universidad de la República (UdelaR), Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Formación en Mediación de Conflictos. Docente del Centro Universitario Regional del Este (CURE) de la UdelaR, en el Ciclo Inicial Social en el área de estudios del Desarrollo y en la Licenciatura de Gestión Ambiental en temáticas sobre Sociología y Sostenibilidad. Investigadora en temáticas de desarrollo territorial y conflictos socioambientales. ✉ mtrobo@cure.edu.uy <https://orcid.org/0000-0001-8326-5183>

^{III} Estudiante avanzado de la Licenciatura en Gestión Ambiental (Centro Universitario Regional del Este [CURE], Universidad de la República). ✉ sebadelrio@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-3570-7650>

^{IV} Bachiller en Arte y Expresión (Instituto Alfredo Vázquez Acevedo). Estudiante de la Licenciatura en Gestión Ambiental (CURE, Universidad de la República). ✉ aldi.machain@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-9901-5178>

^V Estudiante avanzado de la Licenciatura en Gestión Ambiental, cursando la profundización en Manejo de Ecosistemas (CURE, Universidad de la República). ✉ mateo.pebo@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-2092-9701>

RECIBIDO: 27.8.2020

ACEPTADO: 15.11.2020

Resumen

Este artículo propone una mirada social sobre la implementación del área de protección ambiental (APA) «Cuenca media del arroyo Solís Grande del departamento de Canelones». Partiendo de la idea de que la puesta en práctica de una política pública implica una comprensión del territorio y un involucramiento de los actores que la reciben, se analiza cómo perciben los productores de la zona rural estudiada esta iniciativa de desarrollo sustentable. Mediante entrevistas a propietarios del APA, se procuró recrear el imaginario del concepto de desarrollo sustentable que estos actores perciben; las fortalezas del capital social en el territorio compartido por sus habitantes y, finalmente, problematizar el proceso de consolidación de un colectivo intersectorial de actores territoriales, con el fin de participar en la toma de decisiones en el marco de la puesta en marcha de una comisión administradora del APA.

Palabras clave: política ambiental, capital social, desarrollo sostenible.

Abstract

This article presents a social view of the Environmental Protection Area (EPA) implementation in *Cuenca Media of Arroyo Solís Grande*, Canelones Department. Based on the notion that implementing a public policy implies both understanding the territory and reaching the local actors' engagement, this article analyzes how the owners of this rural area perceive this sustainable development initiative. Interviews with the EPA owners delve into their conception of sustainable development; the strengths found in the territory in terms of shared residents' social capital, finally analyzing the relevance of consolidating an intersectoral group of local actors to participate in decision making, in the context of an Administrative Commission of the Area start up.

Keywords: environmental policy, social capital, sustainable development.

Presentación del tema

La protección de los recursos ecosistémicos, para mantener un sistema productivo a largo plazo en el marco de un proceso de desarrollo sustentable, hace necesario cambiar las formas de comprender las dinámicas y vínculos que se dan entre la sociedad y el ambiente. Este cambio conceptual ha llevado a la transformación de patrones sociales, especialmente de las estrategias que las sociedades utilizan para gestionar los territorios, haciendo énfasis en el cuidado de los recursos naturales para mantener un buen funcionamiento de los ecosistemas. Así, los instrumentos de ordenamiento territorial que se utilizan van cambiando y se van adaptando las estrategias de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, la transición de estos procesos está fuertemente influenciada por el impacto que tienen los cambios en las formas de vida de los habitantes de estos territorios, en su entorno social, en su vínculo con el ambiente y en la permanencia de sus estrategias productivas. Las áreas protegidas en Uruguay han adoptado un modelo que tiende a vincular la protección de los valores ambientales con el desarrollo de las actividades culturales y productivas de la sociedad, lo que involucra un territorio más allá de sus límites jurídicos o políticos.

El Sistema Departamental de Áreas de Protección Ambiental (SDAPA) se enmarca en la creación de una política pública de carácter departamental en el territorio de Canelones, Uruguay, como un instrumento de gestión territorial, desde el paradigma del desarrollo sustentable. La gestión territorial como motor de desarrollo se construye con el vínculo entre actores institucionales y locales, en la definición de un proyecto colectivo. El desarrollo es necesariamente una construcción colectiva que requiere de un objetivo común e implica enfrentar desafíos, ya que no es sencillo establecer una meta que contemple los intereses, muchas veces contrapuestos, de todos los involucrados.

Partiendo de la idea de que la construcción de la política pública implica una comprensión del territorio y un involucramiento de los actores receptores de esta, este artículo se propone presentar un diagnóstico sobre la presencia de un proyecto colectivo en el Área de Protección Ambiental (APA) Cuenca Media del Arroyo Solís Grande. Dado que el éxito de las iniciativas de desarrollo local depende, en gran medida, de la manera en que la sociedad establece consensos y gestiona los conflictos, se busca identificar vínculos, asociaciones, entre organizaciones, complementariedades y proyectos colectivos, que den cuenta de la presencia del capital social.

El capital social como respuesta. Abordajes teóricos

La importancia de abordar el APA desde la categoría *capital social* radica en el potencial que tiene la inversión en este tipo de procesos para el desarrollo en general, y para el desarrollo local en particular. En la medida que se define el desarrollo como proceso multidimensional, se hace necesario recurrir a un análisis interconectado y diverso, y es en este sentido que toma especial relevancia la categoría *capital social*, puesto que se explica a partir de la convergencia de aportes provenientes de varias áreas del conocimiento.

Existe un consenso en que el concepto de capital social tiene sus orígenes en los estudios de Bourdieu, quien en 1985 publicó un artículo en el que lo utilizó como base teórica para explicar otros procesos sociales asociados a la educación. Este autor situó

el concepto de capital social como una herramienta explicativa para efectos sociales que no podrían ser comprendidos de otra manera.

Introducir la noción de capital social hacía posible entender por qué dos personas con cantidades equivalentes de capital económico o cultural obtenían diferentes beneficios. Dichas diferencias provenían de lo que el sentido común nombra con frecuencia como tener «influencias» o «relaciones». (Bourdieu citado por Ramírez, 2005).

Por lo tanto, la clave del capital social, desde esta perspectiva, se encuentra por un lado en la existencia de redes y vínculos sociales, lo que lo diferencia de otros capitales, como el económico, que se logran comprender separados del individuo. Por otro lado, también se encuentra el capital social en la capacidad que tengan de movilizar recursos en su beneficio (Ramírez, 2005).

Coleman, por su parte, entiende al capital social como la conjunción explicativa de dos formas de entender el accionar social: el sociologismo y el economicismo.

El capital social es definido por su función. No es una entidad única sino una variedad de diferentes entidades, con dos elementos en común: todas ellas consisten de algún aspecto de las estructuras sociales, y facilitan la realización de ciertas acciones para los actores —sean personas o actores corporativos— dentro de la estructura. (Coleman citado por Ramírez, 2005)

Putnam se incorpora al debate haciendo énfasis en el estudio de las instituciones democráticas y su éxito o fracaso, y encuentra la clave en lo que denomina la *comunidad cívica*. Es «aquella en la que la ciudadanía tiene un alto compromiso cívico, se asume y actúa como iguales políticamente, son capaces de una elevada solidaridad, confianza y tolerancia, y dan un fuerte impulso al asociacionismo en la vida pública» (Ramírez, 2005). Estos vínculos, como parte de la acción colectiva, son estudiados por diversas corrientes teóricas que confluyen en entender que el capital social resulta de la existencia de redes y normas. Plantean Woolcock y Narayan (2000) que aquellas comunidades que cuentan con un abanico diverso de redes sociales y asociaciones cívicas se encuentran en mejores condiciones para enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad, para solucionar conflictos (Schafft, 1998; Varshney, 2000) y aprovechar nuevas oportunidades (Isham, 1999). Según Stone y Hughes (2001), la esencia del capital social resulta ser un sistema de relaciones sociales de calidad, que se da a partir de la capacidad de resolver problemas de forma colectiva y de generar beneficios conjuntos.

Según Narayan (1999) las sociedades están integradas por diferentes grupos sociales y estos determinan las actitudes, creencias y valores de las personas. Al mismo

tiempo, la articulación de estos grupos y los individuos que los integran determinan el acceso a recursos y oportunidades que tienen las personas y, en última instancia, el poder de decisión que tendrán sobre sus vidas y su entorno. Dado que las sociedades no son homogéneas, los diferentes grupos que las integran tendrán un acceso también diferente a los espacios de toma de decisión. El capital social dentro de cada grupo y entre pares («*bonding*» *social capital*), más allá de la solidez que logre, puede no generar puentes virtuosos con otros grupos («*bridging*» *social capital*). Por lo tanto, cada territorio requiere un abordaje que contemple las especificidades de sus dinámicas y relaciones sociales, que permita planificar y actuar mediante políticas públicas *a medida*.

Al estudiar y ordenar la bibliografía sobre capital social y desarrollo, el mensaje más recurrente es que las relaciones sociales constituyen una oportunidad de movilizar recursos que aumentan el crecimiento, que el capital social no se da en un vacío político y que la naturaleza y alcance de las interacciones entre comunidades e instituciones son la clave para entender las perspectivas para el desarrollo en una sociedad en particular (Woolcock y Narayan, 2000). Sin embargo, según el planteo de Portes (1999), estos vínculos y redes sociales no se dan de forma natural, sino que se deben fomentar impulsando la formalización de las relaciones sociales en grupos.

Existen diversas clasificaciones del capital social. Woolcock y Narayan (2000) desarrollan en particular el enfoque de un capital social comunitario, sinérgico, de redes e institucional. Este último hace énfasis en el contexto legal, político e institucional. Mientras los enfoques comunitarios y de redes tienden a tratar el capital social como variable independiente que da lugar a diversos resultados, tanto buenos como malos, la visión institucional lo ve como una variable dependiente. Este enfoque sostiene que la capacidad de los grupos sociales de movilizarse por intereses colectivos depende precisamente de la calidad de las instituciones formales con las cuales funcionan (Woolcock y Narayan, 2000).

Para el caso de las APA, cuadra un abordaje a partir del concepto de campo social en el sentido de Pierre Bourdieu, donde hay una competencia entre actores con intereses específicos y donde las relaciones de poder se expresan a partir del capital social. La pérdida o ganancia de capital social establece un orden jerárquico en ese campo, revisitando entonces un carácter dinámico (Laschetski y Soaeres, 2008). Al hablar de procesos en su dimensión territorial, es importante fomentar la participación de los más diversos actores, posturas y prioridades para gestar un proyecto común. Las disputas de poder suelen verse permeadas por conflictos de intereses, donde los grados de incidencia en los temas de agenda y decisiones varían entre actores y grupos sociales.

Estas disputas de poder no solo se dan en el ámbito de la acción comunitaria, sino que están atravesadas también por el entorno institucional que se expresa en el territorio. Las visiones institucionalistas ayudan a comprender el valor social del capital comunitario, vinculándolo estrechamente con la legitimidad y acción que tienen las

instituciones en el territorio. Desde su perspectiva, los vínculos de la comunidad y las redes que se generan en estas son resultado de un entorno político e institucional promotor de estos arreglos sociales. La capacidad que tengan las comunidades de nuclearse y actuar en colectivo estará dada por la existencia y vitalidad que tengan las instituciones que juegan en este territorio dado (North, 1990).

Desde esta perspectiva, la noción de territorio es considerada como el espacio de construcción social y política del desarrollo. Así, no puede concebirse el abordaje territorial sin un acuerdo institucional que posibilite la construcción de un proyecto colectivo, y da como resultado una necesaria gobernanza local (Ballón et al., 2009). La integración de este concepto de gobernanza en las ciencias sociales ha cobrado relevancia, poniendo énfasis en su carácter democrático, al incluir mecanismos de participación, concertación y compromisos de la sociedad civil. Con este enfoque, el Estado asume una nueva forma de ejercer su legitimidad, ya que la gobernanza implica relaciones más amplias, incluye actores no tradicionales en el ámbito político y es una forma innovadora de gestionar los asuntos públicos (Carmona, 2006; Farinós, 2008).

Evans (1992, 1995 y 1999) profundiza este vínculo entre el entorno institucional y los actores sociales en el territorio, al destacar que la *sinergia* existente entre los ámbitos de decisión política y la participación de los ciudadanos permite la construcción y fortaleza de las redes sociales. Desde su perspectiva, la capacidad de los gobiernos de dar respuestas concretas a las necesidades de las comunidades, expresadas en sus diversas formas de asociación y trabajo colectivo, contribuiría al éxito y permanencia de estas formas sociales de cooperativismo, enriqueciendo así el vínculo entre «lo público y lo privado».

En este marco, las diferentes estrategias de participación adquieren un peso significativo, ya que el territorio no puede concebirse como una síntesis equilibrada de los actores sociales que lo integran. Por el contrario, en este espacio conviven diferentes formas de conflicto y competencia, y la participación puede brindar un camino para atender las asimetrías de poder y generar acuerdos (Ballón et al., 2009). Es importante destacar que esta forma de concebir la gobernanza, desde una perspectiva participativa, no la interpreta como un instrumento jurídico de distribuir competencias entre los niveles de gobierno, sino que redimensiona la acción política desde la coordinación en el territorio con múltiples actores y escalas de gobierno (Farinós, 2008).

En síntesis, si bien el capital social es una categoría en permanente revisión, encuentra su espacio de acción en una suerte de puente entre la mirada social y económica a la hora de entender los vínculos de una comunidad, sus necesidades y su capacidad de respuesta. Este espacio de interacción socio económica sirve de argumento para entender el desarrollo económico en tanto proceso de construcción social, con acción colectiva y con intereses individuales que responden a un entorno social y territorial determinado. Al poner el foco en las respuestas sociales a problemas económicos concretos,

el análisis cobra más fuerza, pues da un enfoque más allá de las necesidades actuales y despliega intereses, valores y sentidos que los individuos otorgan a sus acciones en comunidad. «Trabajar juntos es más fácil en una comunidad beneficiada con un stock sustancial de capital social», dice Putnam (1993).

Antecedentes del abordaje del APA desde la mirada del desarrollo sustentable

El concepto *desarrollo* ha sufrido transformaciones a lo largo de la historia. El debate en torno al concepto cobra fuerza luego de la segunda posguerra, con énfasis en los aspectos económicos y sociales de este. Sin embargo, esta mirada restringida del concepto fue criticada tempranamente debido a las limitadas dimensiones que integraba. Entre estas críticas puede destacarse el abordaje de Seers (1970), quien planteó que existen condiciones básicas para hablar de desarrollo y que trascienden la esfera meramente económica. Dentro de las condiciones que destacó pueden mencionarse la alimentación, el empleo y la equidad. Esta propuesta cambia completamente el concepto de desarrollo y tiene como finalidad las condiciones básicas de bienestar de las personas. En 1987, a través del Informe Brundtland, aparece un nuevo concepto de desarrollo: el desarrollo sostenible o sustentable, definido como el proceso que satisface las necesidades presentes sin comprometer las necesidades de futuras generaciones (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987).

Desde el enfoque territorial del desarrollo sustentable, el departamento de Canelones definió en una de sus líneas estratégicas la búsqueda de respuestas a problemáticas como la explotación desmedida de recursos naturales, la producción intensiva y la no conservación de la biodiversidad. Como resultado se propone una política pública que dé soluciones compatibles desde el punto de vista económico, social y ambiental a través de un sistema de áreas protegidas, en el cual se enmarca la integración de la cuenca media del Arroyo Solís Grande (Gutiérrez et al., 2019). Asimismo, se crea con el objetivo de conservar los paisajes y la biodiversidad característicos del departamento, para lo cual fue necesario prestar atención e incorporar los aspectos sociales y productivos del área, debido a que este territorio es de propiedad privada y pertenece en su totalidad a productores particulares.

El APA es un ejemplo de iniciativas y soluciones en búsqueda de un modelo de desarrollo sustentable. Con distintos manejos en cuanto a la productividad, como el uso y gestión del agua, agroquímicos, maquinaria y residuos, pretende proteger y conservar la biodiversidad relevante del área y promover el uso sustentable de los recursos naturales y culturales de esta. (del Río et al., 2019).

El desarrollo del APA del Arroyo Solís Grande se proyectó en su origen como un espacio de consenso por los actores involucrados. En particular, se buscó comprometer a los productores que viven y trabajan en el área, pensando en que se contaba con un ambiente propicio, tanto en lo ecológico y ambiental como en cuanto a las relaciones sociales (del Río et al., 2019).

Parte de la construcción de esta política pública tuvo que ver con el involucramiento de la Universidad de la República (UdelaR), como organismo de apoyo externo de validación en el plano de lo socioambiental. En particular, los técnicos del Centro Universitario Regional del Este (CURE) lograron relevar información primordial sobre los actores vinculados al área y propusieron la construcción de espacios de participación en los que se trabajasen los objetivos en común. En este relevamiento se detectaron debilidades, entre las que destacaba la poca o inexistente conexión entre los productores del lugar. Previo a la propuesta del APA no existían en el territorio espacios comunes de encuentro e intercambio ni se identificaban como necesarios por sus habitantes. Esta situación ha llevado a que no haya un consenso real entre todos los productores, por lo que los espacios de participación que surgieron no han logrado representatividad como tales dentro de la comunidad de referencia, y las posturas que se discuten son, muchas veces, opiniones particulares sobre el espacio generado para construir el área (del Río et al., 2019).

El APA definió, en sus inicios y como uno de sus ejes principales de trabajo, la generación de instancias de participación para la discusión y construcción de objetivos comunes entre los productores y propietarios del área, como forma de establecer un compromiso y de dar sustentabilidad al proceso. La presencia de estos grupos de participación facilitarían la construcción de redes de confianza que promovieran la cooperación entre los actores, favorecería el funcionamiento del sistema de áreas protegidas y permitiría el control del cumplimiento de las normas establecidas por el gobierno departamental, como las medidas cautelares (Gobierno de Canelones, 2016; Centro Universitario de la Región Este [CURE] y Gobierno de Canelones, 2018).

Herramientas para acercarse a la problemática

La diversificación de las problemáticas en las relaciones sociales, y de la sociedad con el ambiente, hace que sea cada vez más necesario un tipo de abordaje que plantee un recorte temporal, territorial y situacional (Flick, 2012). Por ello, «la investigación se ve forzada cada vez más a hacer uso de estrategias inductivas: en lugar de partir de teorías y comprobarlas, se requieren “conceptos sensibilizadores” para enfocar los contextos sociales que deben estudiarse» (Flick, 2012).

Se incorpora un abordaje de tipo cualitativo, en el que resalta la necesidad de considerar la perspectiva de los actores sociales y su diversidad, analizando las interrelaciones emergentes en el territorio concreto estudiado. Se «toma en consideración que los puntos de vista y las prácticas en el campo son diferentes, a causa de las distintas perspectivas subjetivas y los ambientes sociales relacionados con ellas» (Flick, 2012).

En esta línea, se realizaron entrevistas a productores que se encuentran dentro del territorio del APA, y que fueron parte del proceso de creación de esta en coordinación con otros actores territoriales como la Intendencia de Canelones y técnicos de la UdelaR. Se busca una aproximación a la comprensión de la articulación territorial efectiva de los productores en torno al APA, en clave de proyecto colectivo.

Los puntos medulares a analizar fueron, por un lado, la presencia o ausencia del concepto de desarrollo sustentable en el discurso de los actores del proyecto del APA; por otro, el tipo de articulaciones territoriales entre actores, en clave de proyecto colectivo y la incidencia de la conformación del APA; y por último, la identificación de vínculos estratégicos, complementariedades y redes entre actores territoriales.

Con las entrevistas semiestructuradas que se realizaron a pocos, más diversos, actores del APA, se logró una pequeña reconstrucción y deconstrucción conceptual del término *desarrollo sustentable*. Se esboza así la complejidad de las relaciones humanas y los conflictos a la hora de aplicar una política pública en un territorio determinado, y se identifican puntos de desencuentro inherentes a estas relaciones, que surgen al trabajar en un proyecto colectivo de esta índole.

El capital social en acción

A la hora de analizar el territorio del APA en clave de capital social se adopta una mirada a dos niveles. Por un lado, el que refiere a las redes y vínculos entre pares —productores locales— y, por otro, el que implica un nucleamiento entre productores y otros actores institucionales, como son el CURE-UdelaR, la Intendencia Departamental, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Desde la perspectiva de Narayan (1999), estaríamos hablando de una división entre un capital social *bonding* y *bridging*. La coexistencia territorial de ambos permite que se hable de un campo fértil para la participación y el proyecto colectivo, siempre partiendo de la base de que para ello se requiere del involucramiento, integración y representatividad de todos los actores en las instancias de toma de decisiones, lo que daría cuenta de la construcción de un paulatino proceso de gobernanza como señalan los autores (Farínós, 2008; Ballón et al., 2009; Carmona, 2006).

Hablar con soltura, hasta con propiedad, acerca del desarrollo sustentable, tal como se lo aplica en el ámbito institucional, gubernamental o académico (normativizado en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, promovido por el

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y expresado en la solicitud de ingreso del APA), no es culturalmente común entre los habitantes de la zona. Queda claro que entre los productores no se maneja el concepto de *sustentabilidad*. «Por ahora no lo entiendo», «no logro visualizarlo», «es algo muy académico», son algunas de las respuestas que demuestran la debilidad de este concepto en los actores del territorio.

Si bien la sustentabilidad conceptualmente no está integrada, en el plano discursivo se la suele vincular más a los aspectos productivos y normativos que a los sociales y ambientales. Como es de esperar, en el plano de lo productivo, la sustentabilidad preocupa por una aparente competencia con la rentabilidad, por lo que los cambios propuestos en estas políticas institucionales requieren no sólo adecuaciones técnicas, sino también incentivos para propiciar la necesaria reconversión. Las políticas departamentales han promovido instancias de formación para facilitar estos cambios, las que aún no logran modificar la estrategia económica de los propietarios, al tiempo que estos analizan que debería conjuntamente generarse un cambio cultural en cuanto a las pautas de consumo de la población en su conjunto y sus vínculos con la forma de producción. En esto consiste la construcción de la demanda recíproca entre consumo y producción, que brinde seguridad a ambas partes; es sobre esto que se enraíza la importancia y complejidad de lo colectivo en el modelo de desarrollo local sustentable.

La participación como herramienta para construir un proyecto colectivo conlleva una dificultad intrínseca, que es la identificación de intereses comunes a partir de los cuales plantearse metas. Esto sucede no solo por lo complejo de proyectar en el largo plazo un producto común, sino porque además está determinado por la confluencia de intereses divergentes.

La participación se complejiza cuando se incorporan a esta construcción actores externos. En particular, para el caso del APA, se identificaron dos planos de conflictividad. Por un lado, en cuanto a sus relaciones internas como colectivo, manejando distintas prácticas productivas, tipos de tenencia de la tierra e incluso diversas formas de pertenencia al territorio; y por otro lado, también se reflejan dificultades al relacionarse con otros actores y organizaciones sociales cuyos intereses en el territorio no son de índole productiva.

La estrategia propuesta por la Intendencia como institución articuladora en el territorio ha sido la de integrar a estos productores a una comisión administradora, con el objetivo de sacar la problemática de lo meramente productivo, buscando ampliar la mirada hacia un enfoque socioambiental de la sustentabilidad. En la práctica, se identifican los dos planos de conflictividad mencionados, lo que ha dificultado la permanencia y representatividad de los distintos actores y colectivos. Más allá de esto, los productores continúan identificando la participación en instancias de diálogo como una estrategia que les permitiría cambiar las condiciones actuales y lograr las adecuaciones

necesarias. Específicamente para el caso del ámbito rural, plantean que el desafío es aún mayor, debido a que no se articulan tan fácilmente las prácticas participativas.

La conformación de la Comisión Administradora (figura 1) también refleja alguna de las dificultades que la participación local conlleva. Si bien está integrada por diversos actores, muchas veces su filiación institucional es semejante, lo que implica que el balance de las distintas miradas no resulte equilibrado. Por un lado, la Intendencia tiene una sobrerrepresentación a dos escalas de participación: direcciones departamentales con sus planes y estrategias, y municipios locales. Si bien los énfasis pueden ser distintos entre estas dependencias, todas forman parte de una misma institucionalidad que tiene sus objetivos y lineamientos estratégicos comunes. Por otro lado, las comisiones y asociaciones de fomento que integran la Comisión Administradora tienen intereses más de corte productivo, pero también tienen objetivos propios que trascienden los contenidos en el APA y resultan, a veces, divergentes de la estrategia de sustentabilidad propuesta para el Área.

Figura 1. Representación de la Comisión Administradora del APA



Fuente: Elaboración propia.

Por último, la integración de los productores que sí forman parte del APA es claramente minoritaria dentro de la Comisión, lo que se busca compensar mediante un doble voto en las instancias de decisión. Su representación tampoco refleja expresamente los intereses del colectivo, ya que las diferentes miradas dentro del Área no están previamente consensuadas. Esto tiene implícita una doble debilidad; por un lado, vinculada a su falta de articulación y puesta en común de los intereses que los motivan y, por otro, por no contar con una delegación fuerte para hacer pesar sus reclamos en un ámbito colectivo mayor donde se toman decisiones que los afectan directamente.

Como consecuencia, se identifica la necesidad de nuclearse, en una primera instancia, como colectivo entre pares, para luego lograr una inserción en un espacio de mayor diversidad de actores. Para ello se valora positivamente el acompañamiento de técnicos y articuladores con una mirada externa sobre las problemáticas que enfrenta cada grupo de actores. En este aspecto, ha jugado un rol importante la presencia de los técnicos del CURE, ya que han propiciado el diálogo entre los productores del APA, al tiempo que han procurado establecer un nexo con los contenidos ambientales de la propuesta productiva de la región. Este trabajo, si bien no ha sido sistemático, ha contado también con la presencia de diferentes grupos de investigación en el territorio, lo que ha servido para validar la importancia del APA en sí misma y como parte de un proceso de revalorización de la protección ambiental en el nivel nacional. Con ello, se ha logrado que los productores entiendan su participación en el marco de una estrategia que está por encima de las problemáticas locales.

Sin embargo, pese al conocimiento de los productores de miradas multiescalares en cuanto a las áreas protegidas, persisten las dificultades en los vínculos interorganizacionales. En tal sentido, se visualiza la necesidad de garantizar un monitoreo de la aplicación y receptividad por la población de las políticas públicas en su aterrizaje territorial. Este es un foco muy claro de conflicto, donde se enfrentan los intereses de los habitantes de la zona, de los productores que integran el APA y de la Intendencia, cuyo rol escala a un sistema departamental y también nacional.

Las debilidades identificadas por los productores han generado una sensación de desencanto con los resultados de la articulación institucional durante este proceso, ya que esto profundiza la brecha entre los intereses departamentales y las preocupaciones particulares. Una forma de sobrellevar estos desencuentros es generar un vínculo fluido dentro de la Comisión Administradora en la que se trabajen los acuerdos y pactos iniciales, se garantice un seguimiento de su cumplimiento y se propicie la construcción de vínculos de confianza.

Como corolario, el funcionamiento de esta comisión tuvo una participación activa durante el proceso de solicitud de ingreso y cesó sus reuniones en diciembre de 2018. Entre las causas que llevaron a la desintegración de la mesa, uno de los productores plantea que faltó, y faltan, incentivos de las instituciones promotoras de esta política. Al

tiempo que la participación es una práctica poco habitual en los productores, y muchas veces el diálogo se complejiza por la diversidad de intereses, la pérdida de iniciativa de la Intendencia para mantener esta mesa de articulación entre los actores ha generado un desestímulo para la comprensión y aceptación de la política pública que dio origen a este proceso. Se considera que, si se apuesta a la participación social como ámbito para un ordenamiento territorial y desarrollo local sostenible, es necesario acompañar metodológicamente los espacios dados para la interacción de los actores, con el fin de dinamizar, articular y sintetizar los acontecimientos.

La dinámica cotidiana del trabajo individual de cada productor complejiza el nucleamiento entre pares, debido a que las distintas disponibilidades de tiempo para participar en instancias de intercambio y formación, por cuanto algunos de ellos producen como actividad principal y otros como ingreso secundario, asociado al ocio y esparcimiento. Esto resulta un desafío a la hora de llevar una única voz a las instancias interinstitucionales. Si bien se encuentra disponible el espacio de participación, los productores destacan que se debería trabajar para que se logre una representatividad real, donde se defienda al colectivo, sus intereses, demandas y propuestas.

Es importante considerar que se necesita también generar estrategias de carácter público que fortalezcan este capital social y así promuevan la acción colectiva de los productores rurales del APA, incrementando su poder de negociación y articulación entre ellos y con los restantes actores. Si bien el APA no fue una demanda explícita de los productores, esta iniciativa fue tomada tempranamente como un proyecto colectivo de estos. Sin embargo, se requiere invertir en la construcción de un capital social propio, que se vea reflejado en la generación de procesos asociativos innovadores y que desarrollen un ciclo virtuoso y sustentable para la zona involucrada.

Entendiendo el capital social como las acciones, normas, organizaciones e instituciones que promueven la confianza, la cooperación y el accionar conjunto, se lo considera como un recurso imprescindible para darle sostenibilidad a la estrategia desarrollada en el APA. La inversión en este tipo de capital permitiría reducir las incertidumbres de los actores involucrados, promoviendo así la toma de decisiones que fortalezcan la estrategia de desarrollo sustentable del territorio. Del mismo modo, contribuiría a la generación de organizaciones locales efectivas, con actores sociales involucrados y comprometidos, lo que daría también permanencia a la propuesta.

Finalmente, la institucionalidad de este tipo de articulación social también estaría dando a las instituciones externas al territorio certezas en cuanto a la capacidad de gestión de la comunidad de referencia, convirtiéndola en un interlocutor válido y con legitimidad en este proceso.

Conclusiones

El APA Cuenca Media del Arroyo Solís Grande, en el departamento de Canelones, resultó un espacio desafiante para la búsqueda de capitales intangibles en el territorio, en los cuales debieran apoyarse las políticas públicas. En términos generales, se puede visualizar una retroalimentación entre los espacios multiactorales, como lo es el APA, y las políticas públicas territoriales. Por un lado, las políticas públicas muchas veces conforman el marco y la normativa para la creación de estos espacios, fomentando la consolidación de redes de organizaciones sobre temáticas específicas de los territorios. Por otro lado, la existencia de espacios y redes territoriales diversas enriquece el proceso de capital social y al mismo tiempo genera un desafío para la necesaria respuesta de las políticas públicas a las demandas territoriales.

Este territorio forma parte de un novedoso instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable, el Sistema Departamental de Áreas de Protección Ambiental (SDAPA). Mediante entrevistas a propietarios del APA se procuró recrear el imaginario del concepto de *desarrollo sustentable* que estos reciben a partir de la puesta en marcha de esta política departamental. El objetivo estuvo puesto en la problematización del proceso de consolidación de un colectivo intersectorial de actores territoriales, con el fin de participar en la Comisión Administradora del Área.

Se reconoce la relevancia de construir un proceso de gobernanza al procurar incluir a los diversos actores territoriales en el proceso de creación, aplicación y monitoreo de la política pública. La ausencia del concepto de desarrollo sustentable en el discurso de los actores se identifica como un primer desafío a subsanar, de modo de darle legitimidad en el territorio al discurso institucional que se procura implantar. También con ello se podría minimizar la connotación negativa que tienen las restricciones que se aplican en un APA, propiciando que sean valoradas como una oportunidad de mejorar las condiciones de vida presentes y futuras, conservar el ambiente y también obtener beneficios productivos.

La expresión *desarrollo sustentable* está cargada de contenidos y estos reflejan la pluralidad de sentidos que se asignan a los modos de producción y consumo en la sociedad. De común acuerdo entre los productores se identificó que la apropiación de esta estrategia de desarrollo en el largo plazo requiere compromisos sociales e institucionales diferentes a los actuales y que, para ello, es preciso contar con apoyos diversos, desde formación, asistencia técnica, coordinación y/o suministro de maquinaria.

A partir de algunos conflictos identificados dentro del colectivo administrador del Área, se entendió la necesidad de que los actores involucrados elaboren estrategias para articular las capacidades de cada uno y establecer nuevos vínculos. Se sabe desde las teorías, y se reconoce en estas prácticas, la complejidad que tiene llevar adelante un

proyecto colectivo de desarrollo, así como se reconoce la necesidad de validar dicho proceso dotándolo de herramientas para la toma de decisión en el territorio.

El segundo desafío identificado es precisamente atender a las diversas percepciones que tienen los actores del área con respecto al futuro de esta y de sus proyectos particulares. La construcción del proyecto colectivo que demanda esta política pública encuentra a una comunidad aún débil en este proceso pero que ha mostrado disposición para generar los cambios requeridos, y que autopercibe la necesidad de profundizar la participación y el encuentro.

Es necesario acompañar metodológicamente los espacios dados para la interacción de los actores, con el fin de dinamizar, articular y sintetizar los acontecimientos. Por este motivo, la continuidad del trabajo en el territorio, tanto desde la Universidad como desde la propia Intendencia, es reconocida por los actores locales como el camino más sencillo de transitar. Ello sin desmedro de reconocer que hay un fuerte componente de articulación entre los involucrados en el territorio que no puede depender ni de la iniciativa ni de los lineamientos que estén dados por otros tipos de institucionalidad.

Un tercer y último desafío para la construcción de legitimidad en el territorio se ubica en la integración y funcionamiento de la Comisión Administradora del Área. Esta fue definida como el espacio de diálogo y articulación principal para trabajar conjuntamente las temáticas y problemáticas del APA. La construcción del capital social que se ha subrayado a lo largo de este trabajo se cristaliza en este espacio de articulación, y debe promoverse su legitimidad y apropiación por los diferentes colectivos. Por un lado, la representatividad de los distintos actores debería ser proporcional al impacto que esta política tiene en cada uno de ellos; por otro, ser validada por el resto de la comunidad y a la interna de los colectivos; y por último, este espacio debería ser capaz de atender los diferentes conflictos que se generan, promoviendo el trabajo colectivo. Todo esto contribuiría al éxito y permanencia de estas estrategias de desarrollo en el territorio, enriqueciendo así el vínculo entre «lo público y lo privado».

Referencias bibliográficas

- Ballón, E., Rodríguez, J., y Zeballos, M. (2009). *Fortalecimiento de capacidades para el DTR: Innovaciones institucionales en gobernanza territorial*. Santiago: Rimisp. (Documento de Trabajo, 53).
- Carmona, R. (2006). *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Recuperado de http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/CARMONA_El_desarrollo_local_como_desafio_politico.pdf.

- Centro Universitario de la Región Este, Gobierno de Canelones. (2018). *Proceso de elaboración del plan de manejo para el área de protección ambiental: Cuenca media del arroyo Solís grande*. (Manuscrito inédito).
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). *Nuestro futuro común: informe de la Comisión Mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Recuperado de <https://cpr.org.ar/wp-content/uploads/media/uploads/documents/investigacionpidc/nacionesunidas-informe-de-la-comision-mundial-sobre-el-medio-ambiente-y-el-desarrollo.pdf>.
- Del Río, S., Méndez, M., Novo, C., y Peña, A. (2019). *Documento de evaluación parcial: Introducción a los problemas del desarrollo*. (Manuscrito inédito).
- Evans, P. (1992). The state as problem and solution: Predation embedded autonomy, and structural change. En S. Haggard y R. Kaufman (eds.), *The politics of economy adjustment*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P., y Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «Weberian» state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-65.
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la AGE*, 46, 11-32.
- Flick, U. (2012). *Introducción a la investigación cualitativa*. (3.ª ed.). Madrid: Morata.
- Gobierno de Canelones. (2016). *Solicitud de ingreso al sistema departamental de Áreas de Protección Ambiental: Decreto 11/16. Área de Protección Ambiental Cuenca media del A° Solís Grande*. Recuperado de http://www.comunacanaria.gub.uy/sites/default/files/noticias/archivos_adjuntos/solicitud_de_ingreso_apa_solis_grande.pdf.
- Gutiérrez, L., Larroca, M., y Reichmann, F. (2019). *Documento de evaluación parcial: Introducción a los problemas del desarrollo*. (Manuscrito inédito).
- Isham, J. (1999). The effect of social capital on technology adoption: Evidence from rural Tanzania [ponencia]. *Annual Meeting of the American Economic Association*, New York, USA.
- Laschefski, K., y Soares, H. (2008). Segregación social como externalización de conflictos ambientales: La elitización del Medio Ambiente en la APA-Sur, Región Metropolitana de Belo Horizonte. *Ambiente y Sociedad*, 11(2).
- Narayan, D. (1999). *Bonds and bridges, social capital and poverty*. Washington: World Bank. (Working Paper, 2167).
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. *The American Prospect*, 4(13), 35-42.

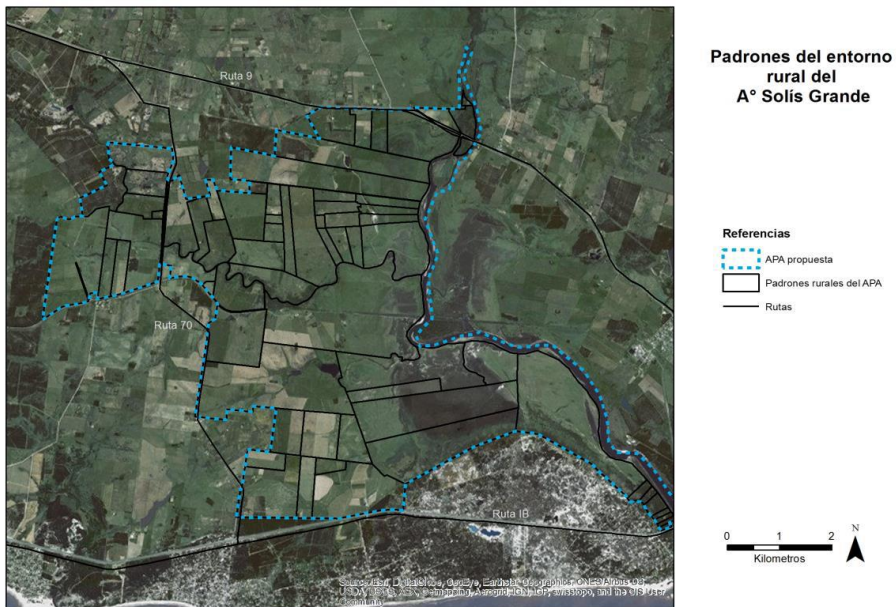
- Portes, A. (1999). Capital social: Sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna. En J. Carpio, I. Novacovsky y G. Serrano (comps.), *De igual a igual: El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (pp. 243-266). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, J. (2005). Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam. *Acta Republicana Política y Sociedad*, 4(4).
- Schafft, K. (1998). *Grassroots development and the reconfiguration of local political institutions: Local minority self-governance as a political and economic resources for Hungary's Roma population* [ponencia]. Graduate Student Conference of International Affairs, Washington, USA.
- Seers, D. (1970). The meaning of development. *Revista Brasileira de Economía*, 24(3), 29-50.
- Stone, W., y Hughes, J. (2001). The nature and distribution of social capital: Initial findings of the Families, Social Capital & Citizenship survey [ponencia]. *Australian Social Policy Conference: Competing Visions*, Sydney, Australia. Recuperado de <https://researchbank.swinburne.edu.au/file/e807743a-e2d2-4623-ac4d-79dcdd596de8/1/PDF%20%2841%20p%29.pdf>.
- Varshney, A. (1999). *Ethnic conflict and civic life: Hindus and muslims in India*. New Haven: Yale University Press.
- Woolcock, M., y Narayan, D. (2000). Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225-249.

Anexo

a. Área de estudio

El APA de Solís Grande abarca un área de 4590 ha y se compone de 71 padrones rurales, pertenecientes a más de 22 propietarios. Este número va en aumento por la sucesión de algunos padrones, repartidos entre varios familiares. Los límites del APA son: por el este el Arroyo Solís Grande y por el norte, oeste y sur los padrones señalados en el mapa 1.

Mapa 1. Padrones del entorno rural del Arroyo Solís Grande



Fuente: Imagen tomada del documento Solicitud de Ingreso al SDAPA.

b. Actores locales. Propietarios y productores del APA

El conjunto de actores locales del área de protección ambiental presenta características muy variadas y es previsible que la cantidad de estos siga aumentando, si se toma en cuenta la reciente aprobación del plan de manejo. Este conjunto de pequeños,

medianos y grandes productores son habitantes permanentes o circunstanciales, propietarios o arrendatarios. En el plano productivo, la mayoría practica la ganadería bovina en campo natural, pero también se encuentran actores que desarrollan la agricultura intensiva, principalmente de soja o de papa, lechería, producción ovina o apicultura. Algunos destinan parte de su predio a la forestación, pero esta no representa una superficie considerable del APA. A su vez, en ciertos predios pequeños no se realiza ninguna actividad.

Las realidades económicas son diversas en relación con la rentabilidad y situación financiera de cada emprendimiento. Existen actores cuyo principal ingreso económico es la producción, mientras que para otros no es su única fuente de ingresos. Se identifica también una gran diversidad de vínculos y lazos con el territorio, desde familias que se encuentran hace varias generaciones viviendo y gestionando predios en el APA, a productores que arriendan o compraron recientemente; actores que viven todo el año o parte de él en el sitio, mientras que otros no viven en el APA en ningún período del año; y, por supuesto, distintas maneras de valorar la naturaleza y el territorio. Por este motivo, en la presente investigación se buscó que los actores locales entrevistados fueran representativos de todas estas realidades.

c. Actores institucionales involucrados en la Comisión Administradora del APA

Representantes del gobierno de Canelones:

- a. Dirección General de Gestión Ambiental, lidera el proceso y desarrollo del Sistema Departamental de Áreas de Protección Ambiental (SDAPA) y coordina las actividades de la Comisión Administradora del APA.
- b. Agencia de Desarrollo Rural, de la cual participan varios integrantes vinculados directamente con los aspectos productivos del área. Encargados del proceso de trabajo predio a predio desarrollado con la mayoría de los productores en el marco de elaboración del plan de manejo.
- c. Secretaría de Planificación, encargados del trabajo sobre aspectos de planificación y ordenamiento territorial del SDAPA, participaron del proceso de ingreso y planificación del APA.

Representantes de gobiernos locales:

- a. El Municipio de La Floresta participó del proceso de ingreso al APA.
- b. El Municipio de Soca participó del proceso de creación del APA.

Organizaciones e instituciones locales de la sociedad civil:

- a. Sociedad de Fomento Rural Piedras de Afilas (SFR PiCaSo). El nombre fue asignado, debido a que abarcaba una amplia zona de vecinos de las localidades de Piedras de Afilas, Capilla Cella, Soca y alrededores. En 2013 contaba con 87 socios, productores y vecinos. Estos registran su participación en proyectos del MGAP, IPA, INEFOP, etc., así como en talleres, cursos y jornadas de visitas a predios con técnicos. Articulan con la Intendencia y gestionan trámites con organismos como OSE, UTE, entre otros. Participan e integran otras redes de organizaciones (MIDES, CAIF, INAU, liceo, escuelas, juzgado, alcaldía, policlínica, policía comunitaria y la SFR). En el APA participaron del proceso de ingreso, en varias actividades y en talleres claves para su creación.
- b. Liga de Fomento de Jaureguiberry. Participó en el proceso de ingreso y planificación del APA.
- c. Comisión de Vecinos Piedras de Afilas. Participó en el proceso de ingreso y planificación del APA.
- d. Asociación Civil Abrazo del Solís Grande. Apoya a instituciones sociales que operan en la jurisdicción de los dos municipios de Solís Grande (Maldonado) y Soca (Canelones). Organiza un festival que se lleva a cabo en noviembre para recaudar fondos para el mejoramiento del parque del Solís Grande y su entorno. Fue consultada en varias oportunidades durante el proceso de ingreso y planificación del APA.

Equipo técnico del CURE

Equipo interdisciplinario formado por biólogos (especializados en áreas protegidas y en temáticas ambientales), psicólogo, ingeniero agrónomo, antropóloga. Participaron en el proceso de creación del SDAPA. También en el proceso de ingreso y planificación de APA. Creación, coordinación e implementación del plan de manejo del APA. Importante rol en los procesos participativos y de articulación entre actores.

Actores relevantes que no forman parte de la CA

Guardaparques: importante rol de vigilancia y articulación entre vecinos y autoridades policiales, bomberos y emergencia en general.

Universidad de la República

Técnicos encargados de diversos monitoreos en el APA como, por ejemplo, vegetación, mamíferos, aves, crustáceos, calidad de agua, patrimonio arqueológico, entre otros. Grupos de estudiantes y docentes en trabajos enmarcados en diferentes cursos y materias que aportan en diferentes formas al APA, así como trabajos de tesis de algunos estudiantes.