

ler. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales.

Agosto de 2007, La Plata, Argentina.

Univ. Nacional de La Plata, 2008. ISBN 978-950-34-0513-0

www.analisisredes.com.ar

***Actores sociales en la Laguna de Rocha:
el mapeo como herramienta de diagnóstico para
la implementación de un Área Protegida.***

Carlos Santos, María Noel González, Jacquelin Gómez & Humberto Tommasino¹

Resumen

La metodología del mapeo de actores sociales aplicada sobre una zona delimitada arroja elementos de diagnóstico que pueden mejorar la información disponible a la hora de discutir la implementación de un área protegida.

Con la aplicación del enfoque de redes sociales, se identifica y caracteriza a los diferentes actores sociales, se les ubica gráficamente a partir de sus posiciones de poder y se trazan las relaciones de afinidad y conflicto entre sí y con la eventual propuesta de implementación de un área protegida.

La comunicación que se presenta a continuación surge del trabajo de campo realizado en el área de influencia de la Laguna de Rocha (departamento de Rocha, S.E. de Uruguay) entre octubre de 2005 y febrero de 2007 y es un avance del proyecto "Costos y beneficios socioeconómicos y ambientales del uso actual de la Laguna de Rocha y su cuenca" (PDT-UdelaR).

La aplicación del mapeo en esta área ha permitido identificar cinco grupos de actores sociales en la Laguna de Rocha, de acuerdo a su afinidad con la implementación de un Plan de Manejo en el Área Protegida, al tiempo que se han identificado los principales conflictos entre estos actores. La potencialidad que presenta una red de vínculos positivos entre organizaciones sociales del área se enfrenta al desafío de involucrar a las instituciones que se presentan actualmente como "afines" al Plan de Manejo, al tiempo que se deberán establecer pautas de comunicación y educación para integrar a los actores indiferentes y neutralizar los conflictos presentes y latentes.

Palabras clave: mapeo de actores sociales – áreas protegidas – redes sociales – conflictos ambientales.

El mapeo de las relaciones de poder

El Mapeo de Actores consiste en graficar los actores identificados en su posición relativa a dos ejes: uno de ellos deberá ser el objetivo de nuestra investigación, tratando de "medir" la afinidad de los actores respecto al proyecto o iniciativa de que se trate, mientras que en el otro eje debernos posicionar los actores de acuerdo a su poder. Nos

¹ Integrantes del proyecto PDT (Programa de Desarrollo Tecnológico) "COSTOS y BENEFICIOS SOCIOECONÓMICOS y AMBIENTALES del USO ACTUAL de la LAGUNA de ROCHA y su CUENCA: INSUMOS para la GESTIÓN INTEGRADA de un ÁREA PROTEGIDA COSTERA" ejecutado por la FACULTAD DE VETERINARIA (Departamento de Ciencias Sociales, Área de Extensión), la FACULTAD DE CIENCIAS (Departamento de Ecología, Sección Limnología) y la FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES (Programa Política Internacional y Relaciones Internacionales, Unidad Multidisciplinaria) de la UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. Enviar correspondencia a: Carlos Santos, santos.carlos@gmail.com.

Ier. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales.

Agosto de 2007, La Plata, Argentina.

Univ. Nacional de La Plata, 2008. ISBN 978-950-34-0513-0

www.analisisredes.com.ar

detendremos brevemente ahora acerca de la conceptualización del "poder" y la manera de representarlo en la aplicación de esta metodología.

En el ejercicio del mapeo, el poder no quiere decir otra cosa que la capacidad de agencia en la toma de decisiones que tiene cada uno de los actores. El graficado de las relaciones entre los actores también permite identificar si esa capacidad de agencia se ejerce directa o indirectamente. El ejercicio del mapeo nos permite identificar diferentes tipos de actores: los institucionales o representantes del poder formalizado del Estado, los que podríamos definir como del "tercer sector", o sea organizaciones o instituciones sociales que tienen cierta formalización es su constitución y accionar y, por último, los espacios informales de poder (grupos de interés, asociaciones circunstanciales).

El cruce de diferentes tipos de agentes e imágenes de poder requiere un debate acerca de la noción de poder a la que estamos refiriendo. El primer punto a señalar, es que esa "capacidad de agencia" o poder, no parte exclusivamente de los actores sociales institucionales o formales. Como señala Larissa Adler de Lomnitz:

"Los sistemas formales actuales no pueden ser entendidos únicamente sobre la base de su estructura organizacional, regulaciones administrativas o leyes. La toma de decisiones administrativas no debe ser asumida por su valor aparente. Detrás de muchas decisiones formales hay razones que no son formalmente reconocidas, algunas que conciernen primariamente a principios morales de la cultura (lealtad, confianza), representadas en instituciones como la familia y la amistad, y otras que siguen la lógica de la ganancia privada y que pueden ser consideradas como prácticas corruptas" (2005; 15).

Y si bien las relaciones sociales de producción y el proceso económico son fundamentales para entender el funcionamiento estructural de las relaciones de poder en una sociedad, Foucault nos advierte que su enfoque no es suficiente para dar cuenta de las microrelaciones de poder:

"Entre cada punto del cuerpo social, entre un hombre y una mujer, en una familia, entre un maestro y su alumno, entre el que sabe y el que no sabe, pasan relaciones de poder que no son la proyección pura y simple del gran poder del soberano sobre los individuos; son más bien el suelo movedizo y concreto sobre el que ese poder se incardina, las condiciones de posibilidad de su funcionamiento. (...) En general creo que el poder no se construye a partir de

Ier. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales.

Agosto de 2007, La Plata, Argentina.

Univ. Nacional de La Plata, 2008. ISBN 978-950-34-0513-0

www.analisisredes.com.ar

<<voluntades>> (individuales o colectivas), ni tampoco intereses. El poder se construye y funciona a partir de poderes, de multitud de cuestiones y efectos de poder. (...) Eso no quiere decir que el poder es independiente, y que se podría descifrar sin tener en cuenta el proceso económico y las relaciones de producción" (1992; 157-158).

También se ha señalado la trascendencia de incluir, en el análisis de las relaciones de poder, las producciones discursivas y documentales de estos agentes. Es el caso por ejemplo del investigador del desarrollo Arturo Escobar, quien plantea que:

"Las prácticas documentales no son inocuas en absoluto. Están inmersas en relaciones sociales externas y se hallan profundamente implicadas en los mecanismos de poder. A través de ellos, como veremos en detalle, los procesos internos de las organizaciones quedan ligados a las relaciones sociales externas que involucran a los gobiernos, las organizaciones internacionales, las corporaciones y las comunidades del Tercer Mundo. Toman parte en la dirección y el ordenamiento de las relaciones entre dichos grupos, y deben ser vistos como elementos importantes de las relaciones sociales, a pesar de que el texto parezca desligado de las relaciones sociales que contribuye a organizar (...). En resumen, los procedimientos documentales representan una dimensión significativa de las prácticas a través de las cuales se ejerce el poder en el mundo actual" (Escobar, 1996: 210).

El ejercicio del mapeo de actores presupone un recorte arbitrario de la realidad a estudiar, y un corte específico que permite la selección de determinados actores de acuerdo a su incidencia particular en el objeto de estudio.

En el ejercicio de mapeo además se pone en juego la noción de poder de Anthony Giddens, asimilable a la idea de "acción":

"La acción supone intrínsecamente la aplicación de 'medios' para conseguir resultados, producidos por la intervención directa de un actor en un curso de sucesos, donde la 'acción intencional' es una subclase de los proceder del actor, o se su abstención de hacer; el poder representa la capacidad del agente de movilizar recursos para constituir esos 'medios'. En este sentido más general, el 'poder' denota la *capacidad transformadora* de la acción humana" (Giddens, 1987: 136).

El mapeo de actores en la Laguna de Rocha

En el marco del proyecto de investigación "Costos y beneficios socioeconómicos y ambientales del uso actual de la Laguna de Rocha y su cuenca: insumos para la gestión integrada de un área protegida costera" se aplicó un mapeo de actores sociales con la finalidad de responder a las preguntas ¿Cuáles son los actores sociales presentes en la zona de estudio? y ¿Cuál sería la posición de estos actores frente a la instrumentación de un área protegida en la zona?

Mediante la realización de entrevistas colectivas a cuatro grupos diferentes de informantes calificados se estableció una lista de actores sociales de la zona de influencia de la Laguna de Rocha. Estos informantes calificados fueron seleccionados por su involucramiento directo en la zona a través de instituciones u organizaciones que conocen el área, así como por sus posiciones de "referencia" para la sociedad local -en algunos casos- o de "marginalidad" (en sentido antropológico) en otros.

A partir de la información relevada en estos ejercicios de mapeo, a partir de entrevistas abiertas a personas clave de alguno de estos actores, así como a partir del trabajo con documentos y fuentes secundarias, se construyó una caracterización de los actores sociales de la Laguna de Rocha, que se presenta organizada en la Tabla 1.

Posiciones de poder y conflictos entre los actores (una manera de leer el mapeo).

Luego de contar con la lista de actores, se procedió a la sistematización de los mapeos preliminares en base la consideración de cuatro regiones o cuadrantes a priori, siguiendo los planteos de De la Rosa De la Rosa Troyano, Martínez Gasca, González Abril & Velasco Morente .

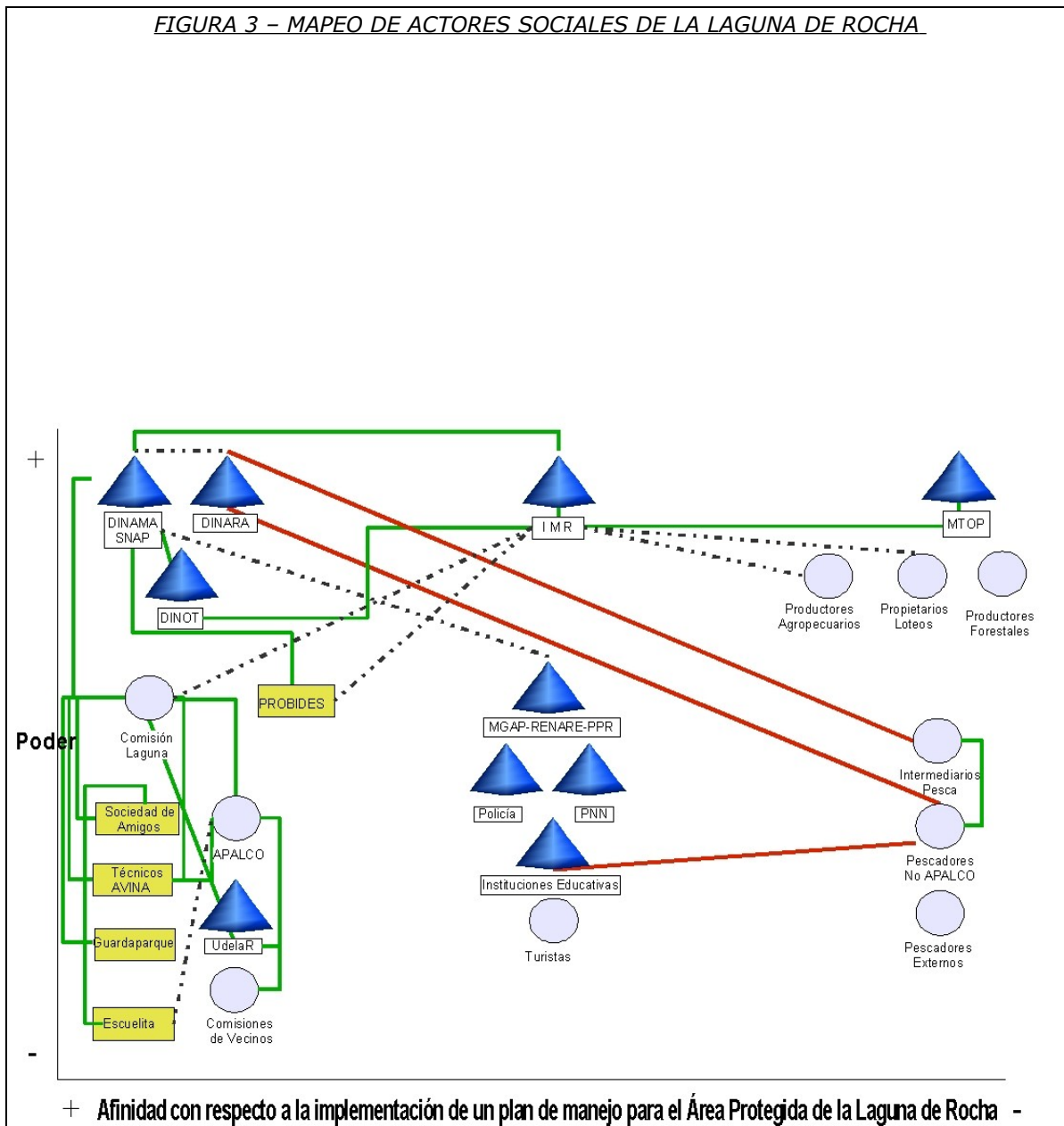
A partir de este ordenamiento se obtuvo un esquema de posiciones de poder y relaciones de afinidad y conflicto con la eventual implementación de un Plan de Manejo para el Área Protegida como el que aparece en la Figura 3.

1er. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales.

Agosto de 2007, La Plata, Argentina.

Univ. Nacional de La Plata, 2008. ISBN 978-950-34-0513-0

www.analisisredes.com.ar



Esta forma de graficación de las posiciones de poder y la afinidad de los actores del Área Protegida de la Laguna Rocha con respecto a la implementación de un Plan de Manejo nos permite identificar claramente cinco agrupaciones de actores con diferente nivel de relacionamiento a su interior.

La agrupación sería la que sigue:

I) +Afinidad +Poder

Ier. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales.

Agosto de 2007, La Plata, Argentina.

Univ. Nacional de La Plata, 2008. ISBN 978-950-34-0513-0

www.analisisredes.com.ar

Este agrupación está compuesta por gran parte de las instituciones presentes en la zona, con intereses y obligaciones jurisdiccionales no sólo con el territorio que comprende la cuenca de la Laguna de Rocha sino con la propia implementación del Área Protegida. Aquí encontramos a DINAMA-SNAP, DINARA, DINOT, IMR y PROBIDES.

Las instituciones presentan un buen relacionamiento entre sí, quizás con la salvedad de que DINARA aparece vinculada solamente a la DINAMA y de manera débil, mientras que PROBIDES aparece con un buen relacionamiento con DINAMA y un vínculo débil con IMR.

Hay que resaltar que en el mapeo la IMR aparece con una posición de afinidad intermedia con respecto al Plan de Manejo. Quizás el mapeo no permita expresar el dinamismo de las relaciones sociales y la posición de IMR se debe más a un cierto equilibrio que presenta entre las posiciones proclives y las no tanto a la implementación del Área Protegida. Precisamente IMR aparece en el mapa como una "bisagra" entre los actores que están a un lado y otro del mapa.

II) -Afinidad +Poder

Esta agrupación se da nada más que a partir de su posición de poder y su afinidad negativa con un Plan de Manejo, ya que no existe un vínculo visible entre sí. Encontramos aquí a MTOP, Productores Agropecuarios, Propietarios Loteos y Productores Forestales. Uno de los elementos que sin duda juega a la hora de asignar esta afinidad negativa al MTOP con un Plan de Manejo al área tiene que ver no quizás con políticas establecidas desde la Secretaría de Estado, sino con la coyuntura política local. En el momento de realización de los ejercicios de mapeo estaba en debate en la opinión pública del departamento de Rocha una eventual propuesta de construcción de un puente sobre la Laguna Garzón, próxima a la Laguna de Rocha y con posibles efectos negativos sobre la Laguna de Rocha. En la propia opinión pública -y también en los actores entrevistados- el MTOP aparece como la cara visible de esta propuesta y se destaca así mismo su vínculo positivo con la IMR, lo que le daría la capacidad de "mover" a ésta institución en el mapeo, desde posiciones de afinidad positiva a otras de afinidad negativa.

III) +Afinidad -Poder

Este es el cuadrante que reúne a la mayor cantidad de asociaciones y organizaciones sociales. Otra característica de este sector del mapeo es la intensidad de relaciones que presentan los actores entre sí. Aquí se incluyen la Comisión Asesora Provisoria de la

Ier. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales.

Agosto de 2007, La Plata, Argentina.

Univ. Nacional de La Plata, 2008. ISBN 978-950-34-0513-0

www.analisisredes.com.ar

Laguna, la Sociedad de Amigos de las Lagunas Costeras, APALCO, los Técnicos de la Fundación AVINA, la Universidad de la República, el Guardaparque, el grupo "La Escuelita" y la Comisión de Vecinos de La Riviera y Puerto de los Botes. De estos actores quién presenta un mayor relacionamiento instituciones es la Comisión Asesora Provisoria de la Laguna (con DINAMA, con IMR y con Universidad de la República) lo que claramente potencia su lugar de poder con respecto al resto.

IV) -Afinidad -Poder

Este cuadrante del mapa está integrado exclusivamente por actores sociales informales, con un grado de definición difícil de explicitar, ya que en muchos casos su acción se canaliza a través de individuos específicos. Una vez más, el recurso de la graficación le saca riqueza a la expresión dinámica de las relaciones sociales. Aquí encontramos a Intermediarios de la Pesca, Pescadores No APALCO y Pescadores Externos. Un dato no menor es que este grupo es objeto de todas las relaciones conflictivas percibidas en el mapeo. Los Intermediarios de la Pesca y los Pescadores No APALCO aparecen con relaciones conflictivas con la DINARA (lo cuál por otra parte es lógico si atendemos que esta institución es la responsable de fiscalizar el trabajo de la pesca), mientras que también se establecen relaciones conflictivas entre los Pescadores No APALCO y las Instituciones Educativas.

V) Afinidad y poder relativos

Luego de despejar los cuadrantes definidos, nos encontramos con el centro del mapa donde se ubican los actores que podríamos catalogar de "indiferentes" hacia la implementación de un Plan de Manejo en el Área Protegida. Otra de las características que hace que agrupemos a estos actores es su prácticamente total ausencia de relaciones con los demás actores. Incluimos aquí a MGAP-RENARE-PPR, Jefatura de Policía, PNN, Instituciones Educativas y Turistas.

Consideraciones generales

Esta aplicación práctica de la metodología de mapeo de actores sociales demuestra su utilidad para identificar actores sociales en un área determinada y establecer sus vínculos y conflictos. De todas maneras, como se ha planteado en la interpretación del mapeo, su carácter estático limita la representación de la dinámica propia de las relaciones institucionales.

Sobre el resultado de este mapeo, parece claro que existe un potencial muy fuerte hacia la implementación de un Plan de Manejo en el Área Protegida en el Área de la

Ier. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales.

Agosto de 2007, La Plata, Argentina.

Univ. Nacional de La Plata, 2008. ISBN 978-950-34-0513-0

www.analisisredes.com.ar

Laguna de Rocha entre una serie de asociaciones y organizaciones sociales que aparecen muy vinculadas entre sí. Sin dudas una de las estrategias para afianzar esta afinidad positiva hacia un Plan de Manejo, radica en la capacidad de intensificar el relacionamiento existente entre estas organizaciones y las instituciones afines al Plan. Un ámbito como la Comisión Asesora Provisoria de la Laguna se presenta como un escenario interesante para potenciar este vínculo, al tiempo que PROBIDES aparece como una herramienta que también puede disparar estos vínculos.

La acción de tanto de las instituciones como de las asociaciones y organizaciones afines sobre la posición de la IMR parece determinante para el éxito de la implementación del Área Protegida, ya que -como mencionábamos- el rol de "bisagra" que desempeña el municipio entre diferentes actores le expone a la influencia de posiciones e intereses de otros actores.

Por último, hay una clara tarea pendiente -que deberá ser asumida tanto por las instituciones responsables como por las organizaciones sociales- de educar y comunicar sobre lo que implica un Plan de Manejo para un Área Protegida. Esta puede ser una clave para: a) involucrar a las instituciones y organizaciones que se muestran "indiferentes", b) potenciar los vínculos entre instituciones y organizaciones que hoy aparece como débil y c) superar alguno de los conflictos que se presentan actualmente.

En todos los casos, la claridad en la transmisión de los contenidos y la capacidad de escucha y atención a la posición de cada uno de los actores parece ser clave para lograr su involucramiento en un Plan de Manejo para el área.

Bibliografía

Adler de Lomnitz, Larissa (2005). "Confianza, redes sociales y economía informal: un análisis comparado" en *Anuario de Estudios en Antropología Social 2004*, Centro de Antropología Social-IDES, Buenos Aires.

De la Rosa Troyano, Martínez Gasca, González Abril & Velasco Morente, "Análisis de Redes Sociales mediante Diagramas Estratégicos y Diagramas Estructurales" en REDES-Revista hispana para el análisis de redes sociales, Vol.8, Nº2, Agosto 2005. Acceso: <http://revista-redes.rediris.es>

Escobar, Arturo, (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Editorial Norma, Bogotá.

Ier. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales.

Agosto de 2007, La Plata, Argentina.

Univ. Nacional de La Plata, 2008. ISBN 978-950-34-0513-0

www.analisisredes.com.ar

Foucault, Michel, (1992). *La Microfísica del Poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid.

Giddens, Anthony, (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico*, Amorrortu, Buenos Aires.

1er. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales.

Agosto de 2007, La Plata, Argentina.

Univ. Nacional de La Plata, 2008. ISBN 978-950-34-0513-0

www.analisisredes.com.ar

TABLA 1 – LISTA DE ACTORES SOCIALES DE LA CUENCA DE LA LAGUNA DE ROCHA

Actor	Caracterización
DINAMA-SNAP Dirección Nacional de Medio Ambiente-Sistema Nacional de Áreas Protegidas MVOTMA	DINAMA es responsable de la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los Planes Nacionales de Medio Ambiente y de proponer e instrumentar la Política Nacional en la materia, compatibilizando dichas necesidades de protección del medio ambiente con un desarrollo sostenible. SNAP es un sistema en implementación, para las Áreas Protegidas del Uruguay. El propósito es la conservación de la biodiversidad y del patrimonio natural del Uruguay contribuyendo a los objetivos de desarrollo nacional.
DINARA Dirección Nacional de Recursos Acuáticos MGAP	DINARA es encargada de la promoción de la utilización sostenida de los recursos pesqueros, mediante una pesca responsable y un procesamiento en tierra que satisfaga las normas higiénico-sanitarias y de calidad, a fin de lograr el máximo provecho posible de los recursos ictícolas disponibles, preservarlos para el largo plazo y mantener así la armonía del medio ambiente marino.
DINOT Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial MVOTMA	DINOT tiene como objetivo la "Formulación las políticas nacionales y regionales de ordenamiento territorial promoviendo leyes, planes y programas de desarrollo del territorio; priorizando el interés público, mitigando las asimetrías territoriales, en el marco de un desarrollo sustentable que mejore la calidad de vida y la equidad social.
Intendencia Municipal de Rocha IMR	Es el Gobierno Departamental. Esencialmente son dos áreas de la Intendencia que están estrechamente involucradas en tema: Área de Desarrollo y Producción – División Ordenamiento Territorial.
Dirección Nacional de Hidrografía DNH Dirección Nacional de Vialidad DNV MTOPE	La DNH tiene como cometido proyectar y elaborar las propuestas normativas para la utilización y desarrollo sostenido de los recursos hídricos y controlar el cumplimiento de la normativa vigente. La DNV es la encargada de la gestión, mantenimiento y desarrollo de la red de carreteras nacionales. Infraestructura nacional de carreteras en niveles de servicio que satisfagan las necesidades colectivas de transporte seguro, confortable y económico.
Universidad de la República- UDELAR	La Universidad de la República tiene incidencia en la Laguna a través de proyectos diferentes de diferentes servicios. Facultad de Ciencias: Estación Experimental de la Sección de Limnología en La Riviera (próxima a Puerto de los Botes)- Numerosos proyectos de la Sección Limnología y otras secciones de la Facultad investigan en el área de los Humadales del Este. Facultad de Veterinaria: Proyectos de Tecnología de Pesca Artesanal. Facultad de Ingeniería: Proyecto de Energía Eólica.
Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humadales del Este PROBIDES	PROBIDES es un Programa interinstitucional integrado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; las Intendencias de Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres; y la Universidad de la República; con apoyo del PNUD. La finalidad del Programa es la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable en la región Este del Uruguay. En 2004, definen líneas estratégicas y se perfilan como "Agencia de Desarrollo para el Este del país".
Técnicos de la Fundación AVINA	AVINA es una Fundación de origen suizo, que busca poner en marcha iniciativas en torno al desarrollo sostenible de América Latina. Trabajan en Desarrollo económico sostenible; Equidad y Conservación y manejo de recursos naturales. En el área de la Laguna Rocha los referentes de AVINA son los Técnicos Carlos Fagetti y Javier Vitancurt.
Comisión Asesora Provisoria de la Laguna de Rocha	Comisión formada en 2003 con el objetivo de convertirse en la Comisión Asesora Específica, cuando se implemente el SNAP. Entre los integrantes se encuentran representantes de: DINAMA, DINOT, DINARA, Facultades de Ciencias y Veterinaria, IMR, APALCO, propietarios privados y ONG locales.
Guardaparque	Existe una asociación de técnicos formados como guarda parques que trabajan en el departamento, participan en la Comisión Provisoria de la Laguna de Rocha, y uno de sus integrantes ellos trabaja como guardaparque en la Laguna de Rocha.
APALCO	Asociación de Pescadores Artesanales de las Lagunas Costeras. Formada en 2002-03, esta integrada por pescadores de la Laguna de Rocha.
Sociedad de Amigos de las Lagunas Costeras	Grupo de profesionales afines al Plan de Manejo de la Laguna que realizan actividades como la gestión de recursos para capacitación de pescadores. Incluye a productores agropecuarios de la zona que individualmente apoyan las medidas de protección de la laguna y establecimientos linderos con la Laguna cuyos propietarios tienen interés explícito en la conservación.
Comisión de Vecinos de la Riviera y Puerto de los Botes	Vecinos del Balneario la Riviera Próximo a la Laguna, contiguo al Puerto de los Botes.
Grupo "La Escuelita"	Organización No Gubernamental que trabaja con APALCO
Propietarios de Loteos	Propietarios de predios loteados en el área Protegida. No son una asociación sino actores individuales.
Pescadores No-APALCO	Pescadores asentados en la Laguna de Rocha que no pertenecen a la asociación.
Intermediarios de la Pesca	Agentes privados intermediarios que se relacionan en la Laguna con pescadores, a través de la compra de los productos de pesca, la venta y/o alquiler de insumos.

Ier. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales.

Agosto de 2007, La Plata, Argentina.

Univ. Nacional de La Plata, 2008. ISBN 978-950-34-0513-0

www.analisisredes.com.ar

Pescadores Externos	Pescadores provenientes de Rocha u otros departamentos que pescan en la Laguna o proximidades.
Productores Agropecuarios	Productores agropecuarios que no estarían a favor de la implementación de restricciones de un Plan de Maneja del Área.