

Jornadas de Sociología de La Plata. Mesa 24.

**Instituciones para la gestión recursos hídricos:
un abordaje desde las prácticas y los intersticios.**

Paula Mussetta.

Investigadora CONICET
Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales
INCIHUSA – CCT CONICET Mendoza.
Mendoza, Argentina.
pmussetta@mendoza-conicet.gob.ar
pcmussetta@gmail.com

Resumen:

Este trabajo discute las ideas sobre y el papel que las instituciones juegan en la gestión de los recursos hídricos. Las políticas sobre recursos hídricos propuestas por los grandes centros tomadores de decisiones para la gestión y uso de los mismos sugieren una manera particular de disponer los recursos institucionales, políticos y legales, que ellos consideran estratégicas para alcanzar metas deseadas de desarrollo sustentable. Las teorías sobre instituciones que influyen estos grandes diseños políticos-institucionales tienen serias dificultades para asir la realidad a intervenir porque parten de supuestos abstractos, generales y homogéneos que poco se asemejan a las complejas problemáticas locales, conflictivas y heterogéneas a las cuales estarían destinadas a mejorar. Se genera así una *problemática brecha* entre las políticas públicas y la realidad a intervenir: muchos problemas quedan fuera del alcance institucional; muchas instituciones son obsoletas para los problemas concretos.

De aquí surge el objetivo de este trabajo: discutir los marcos teóricos institucionales dominantes señalando problemas y alcances para aportar a la conformación de un régimen institucional que sea capaz de desarrollar las adaptaciones necesarias para afrontar la variabilidad ambiental pero especialmente que contribuya a la reproducción sustentable de los recursos hídricos.

Instituciones para la gestión recursos hídricos: un abordaje desde las prácticas y los intersticios.

“Ningún país del mundo se ha desarrollado a partir de proyectos de intervención institucional. El desarrollo resulta de un amplio proceso de experimentación e innovación a través del cual las personas construyen sus propias habilidades, conocimiento y autoconfianza necesaria para construir su entorno de manera de alcanzar el progreso hacia objetivos como el crecimiento económico, la equidad en la distribución del ingreso y la libertad política.” Edwards, 1989, 118-120.

1. Desfases institucionales, problemas discordantes.

Este trabajo plantea los términos de una preocupación acerca la problemática brecha que existe entre las instituciones que rigen los recursos naturales (desde las reglas precisas y decisiones concretas hasta políticas y programas de intervención) y las realidades que enfrentan los distintos actores en situaciones concretas (que las instituciones intentan modificar con sus operaciones). Muchos aspectos de esas realidades quedan afuera de la red de instituciones. Muchas instituciones son obsoletas para los problemas de las sociedades. Nos interesa en particular el ámbito de la gestión de los recursos hídricos rurales para la producción agrícola, donde la particularidad de este problema está dada porque la gestión del agua condiciona ampliamente los medios de vida de los actores, aspecto que se vuelve más problemático en zonas secas en donde la producción depende del riego en su totalidad. En un contexto como este, marcado por la falta de agua, la brecha es entre las soluciones para mitigar la escasez y los problemas que ella genera.

De un lado tenemos la políticas públicas y los programas (formas de operación de las instituciones) que tienen como objetivo incidir en una realidad problemática x generando algún efecto. La brecha lleva a una cantidad de intervenciones fallidas y a instituciones obsoletas. Las respuestas más comunes que circulan, culpan o bien a los productores (no saben, desperdician, no les interesa, no tienen espíritu comunitario) o bien al gobierno (no saben, no les interesa la gente, tienen otros fines). En apariencia estos instrumentos son aislados, coyunturales, parecen estar fuera de una programación más amplia y este es el argumento con el que muchas opiniones explican la “inutilidad, ineficacia e inoperancia” de muchas acciones políticas. Puede que esta respuesta tenga algo de cierto, pero una que se precie de estar académicamente justificada, está obligada a completar esta respuesta del sentido común.

La brecha entre las instituciones y la realidad está condicionada por una numerosa cantidad de factores, es multi-determinada. Esto quiere decir que una parte de esa brecha no se podrá eliminar y hay razones conceptuales para sostenerlo. Una de ellas, es la indeterminación del derecho y por extensión de cualquier tipo de intento de normar, intervenir y regular la vida social. (Azuela 2006) Por otra parte, es no sólo práctica sino conceptualmente imposible que un *diseño* de un *mapa* capte la totalidad de la realidad. (Santos) No obstante y para no desilusionarnos antes de tiempo, una parte importante sí podrá soldarse o mejorar, y es aquí a donde apunta el aporte de este trabajo. Lo original no es reconocer que hay una brecha, tampoco aceptarla. Más bien esto es nuestro supuesto y punto de partida. Lo relevante es, a nuestro juicio, preocuparnos acerca del por qué. Puede que en muchos campos disciplinarios estas ideas sean moneda corriente, pero en el de los recursos naturales, y en particular de los hídricos, no es irrelevante ocuparse de este tema, y esto por el amplio espacio ocupado que ciertos enfoques dominantes tienen y por su influencia en la generación de políticas.

Expliquémonos un poco mejor. Las instituciones –así como sus operaciones- se definen en función de determinadas teorías dominantes, que tienen una idea particular sobre lo que las instituciones son y sobre cómo deberían funcionar –esto incluye metas, organización de los recursos, etc-; sobre las lógicas de acción de los actores sociales; y sobre las relaciones entre unos y otros.

Creemos en primer lugar, que gran parte del problema reside en las maneras en que las teorías más influyentes en el campo de la gestión de recursos naturales, las que en definitiva definen las lógicas de acceso y uso de los recursos, conciben a las instituciones y en consecuencia sus formas de operación. Creemos también que un apropiado entendimiento de las instituciones es fundamental para unas políticas y programas exitosos, o sea, uno que medianamente sea apropiado para resolver problemas concretos en el campo. Y por último, que ese entendimiento apropiado de las instituciones implica empezar a pensar fuera de ellas y desprendernos/deconstruir definiciones y estilos de abordaje.

2. Perspectivas dominantes.

Como dijimos, en el campo de los recursos naturales esta brecha está condicionada por los enfoques dominantes que orientan gran parte de las propuestas de intervención y los usos y accesos al agua. Una consecuencia importante de su presencia dominante es que tienen una influencia visible e implicaciones contundentes sobre el pensamiento hídrico

político buscando orientar procesos socioeconómicos de gran envergadura con orientaciones para la acción, construcción de agendas y políticas públicas; y a la vez teórico en tanto repercuten en la forma que entendemos las realidades sociales. Como veremos, esta influencia no está libre de problemas y tiene varios puntos oscuros. Por lo tanto, resulta relevante comentar y discutir sobre los marcos teóricos que dominan el campo de estudio sobre agua porque ellos informan y alimentan las preocupaciones de los tomadores de decisión; porque abren nuevas opciones al develar cosas y mostrar una nueva imagen de la situación que otros enfoques opacan; porque muchas lecturas de la realidad resultan improductivas si no le atinamos a lo que pasa; porque dependiendo de dónde vengan (teorías) tendrán uno u otro resultado.

Los enfoques a los que nos referimos son: (a) las ideas del **neoinstitucionalismo** político y económico aportan conceptos fundamentales acerca del funcionamiento institucional del orden social y político; (b) el paradigma de la **gobernanza**, que es un paradigma teórico y práctico que condensa en un tono normativo-prescriptivo el decaimiento de la autoridad rectora del estado y el fortalecimiento del mercado y la sociedad civil; (c) el de los **bienes comunes**, que fomenta la gestión y la propiedad colectiva de los recursos.

Estos paradigmas se nutren del problema de la crisis del modelo de gobierno estatal de los recursos naturales y de la necesidad de generar cambios relevantes. Sustentan sus postulados en una amplia cantidad de experiencias exitosas de gestión hídrica basada en cierto tipo de diseño de principios institucionales. Desde acá se preguntan ¿qué es lo que lleva a que un grupo de usuarios de un recurso común como el agua, haga de él un uso destructivo (trágico, en referencia a la tragedia de los comunes¹) o en cambio desarrollen prácticas de uso sustentables (y además, democráticas, equitativas, etc) y prácticas estratégicas de adaptación a los cambios del entorno hidroambiental?

¹ El planteo de esta escuela de pensamiento, parte de una negación expresa y manifiesta con lo augurado por G. Hardin en su famosa “tragedia de los comunes” -aquella que sostiene que en una comunidad de pastores sin ningún tipo de control externo (es decir sin un estado coordinador) y de libre acceso al recurso (sin precio, sin mercado) cada uno de estos sujetos encontrará beneficioso para su interés particular la apropiación de la mayor cantidad de pastizal posible antes que sus vecinos lo hagan, y esto llevará a la destrucción y agotamiento del recurso. Con esto lo que quiso decir Hardin es que sin las reglas del mercado ni las del gobierno central, el uso de recursos comunes producirá sólo resultados trágicos: agotamiento del recurso. El desarrollo completo de las ideas y experiencias de la escuela de los bienes comunes inicia en la negación de estos pronósticos y demostración contraria a lo que Hardin vaticinaba, el uso sustentable de un bien de uso común no sólo es posible en condiciones diferentes a las de la coordinación central y el mercado, sino que en ocasiones produce mejores resultados.

En esta sección, presentamos un comentario crítico de estos enfoques, esclareciendo sus implicaciones en el campo de los recursos naturales. Los tres se refieren al mismo problema de diferentes formas, y presentan matices levemente diferentes en el abordaje de la gestión de los recursos naturales. Sus desarrollos han hecho que se encaucen en diferentes campos de aplicación, no obstante se complementan porque parten del mismo problema empírico y aunque con matices, sus respuestas son similares. La revisión crítica de cada una de estas propuestas es el primer paso –necesario– para la construcción de un marco apropiado de estudio –y construcción– de las instituciones y los recursos naturales. Pero además un ejercicio como este es relevante porque nos advierte algunas implicaciones importantes acerca de la implementación de estos enfoques para los recursos, su gestión y en definitiva su sustentabilidad y equidad

a. **El neoinstitucionalismo.**

La economía política neoinstitucionalista es la base teórica fuente de las ideas de la gobernanza y del enfoque de los bienes comunes. Desde esta teoría, las instituciones son definidas como esquemas, normas y regulaciones que permiten y constriñen la conducta de los actores sociales y hacen predecible y significativa la vida social (Scott, 2001; North, 1990). De aquí surgen los supuestos sobre el funcionamiento de los actores y el papel de las instituciones para el desarrollo, a partir de una identificación de los efectos de las instituciones en el desempeño económico y social de las regiones. De acuerdo a esta teoría, aquellos sitios que no alcanzan niveles aceptables de desarrollo es debido a las fallas del Estado para proveer las estructuras de gobierno –gobernanza– necesarias para garantizar las instituciones que apuntalan el desarrollo de los pueblos. Es decir, la coordinación jerárquica y centralizada no es capaz –léase es ineficaz, deficiente e incapaz– de garantizar los acuerdos y compromisos sobre la propiedad (individual, privada).

Ante esto son las **instituciones auto-organizadas de la sociedad** las más indicadas para suplir este papel. Son centrales para la cooperación porque prevén las tareas de monitoreo de las reglas de juego e información evitando así los problemas derivados de la acción colectiva; disminuyen los costos de transacción y los incentivos a la corrupción, facilitan flujos de información, aportan transparencia y disminuyen las incertidumbre dando protección y seguridad a los actores. El surgimiento espontáneo de las instituciones en las sociedades se explica por los modelos mentales compartidos e ideologías que determinan las percepciones de los actores en situaciones de interacción en las cuales la cultura y creencias conductuales tienen un papel relevante. Estas

instituciones se entienden como la suma de decisiones racionales que hacen los individuos, basados en intereses que pueden ser definidos de manera objetiva y conocido por sus resultados. Es esperable por lo tanto que las mismas estructuras e incentivos den los mismos resultados, independientemente del contexto.²

En el **campo de los recursos naturales** y del agua los autores influidos por esta escuela se enfocan en la creación de incentivos, financieros o de otro tipo, por parte de los mercados y las instituciones para mejorar la eficiencia económica del uso de los recursos. Entienden que la pobre performance los sistemas de irrigación es el resultado de incentivos perversos derivados de la forma en que los sistemas de riego son financiados. El hecho que los presupuestos las agencias de irrigación normalmente dependen de una administración central y pública -antes que de tarifas a los usuarios, por ejemplo- crea anomalías a la administración. No existen incentivos porque no hay un vínculo directo entre la calidad del servicio provisto y el monto que ganan. En cambio, los reconocimientos profesionales se garantizan con una conformidad a las autoridades centrales, jerárquicas. (Boelens *et al* 2007: 10) Para estos autores, esto lleva a un desinterés por las necesidades e intereses de los usuarios y productores locales, y una preferencia por la inversión intensiva en construcción y rehabilitación (antes que en conservación y administración del agua) y a la ausencia de niveles consensuados de performance.

Su **propuesta** apunta a que las agencias de irrigación deberían vender sus servicios a los clientes que desean y pueden pagar por ellos y recuperar los costos de la inversión desde los usuarios;³ o el *simple* establecimiento del agua como un bien económico (esto incluye la comercialización de derechos, el establecimiento de un precio para el agua, para ahorrarla y para usarla de manera más eficiente).⁴ A la vez cobra importancia a una **dimensión socio-legal**: derechos de agua muy bien definidos y aplicables son el complemento legal a la infraestructura técnica y son imprescindibles para una distribución eficiente de agua.

² Si bien el neoinstitucionalismo –y en esto se diferencia del viejo institucionalista- es un intento por superar las dicotomías entre la agencia y la estructura, aun así siguen teniendo matices que lo acercan a las teorías de la acción racional en tanto considera que los actores optimizan beneficios a través de su comportamiento en función de sus preferencias y a una estructura de incentivos (North, 1995).

³ Pero este principio de recuperación de costos cuestiona la naturaleza pública del riego que se consideraba como dada y que justificaba numerosos subsidios.

⁴ Otros serán más extremos y llevarán la eficiencia a la transferencia entre sectores, lo que en términos prácticos augura una transferencia de los sectores usuarios menos rentables (agricultura) a los más (industria), sin medir las consecuencias.

b. Gobernanza.

Se habla de gobernanza en el campo de los recursos naturales y en especial de la gobernanza del agua en un marco de liviandad y vacío conceptual. Las ciencias - sociales, económicas, políticas- por un lado y los gobiernos por otro, la describen como algo deseable, como una forma estable, equilibrada y efectiva de gobierno pero siempre inconcluso, porque todos los estudios concluyen en lo lejos que se está y todo lo que falta. Otras veces el concepto se utiliza de manera laxa como moneda de cambio simplemente de gobierno como coordinación de la acción o de gobernabilidad en el sentido de capacidad de coordinar exitosamente un sistema; todo esto sin tener en cuenta ni la carga teórico-normativa que trae consigo, ni los paradigmas de donde vienen, mucho menos las implicaciones que le vienen adheridas. El término inspira una cantidad de trabajos científicos y programas tan inespecífica como variada.

En primer lugar, hay que aclarar que gobernabilidad y gobernanza no son lo mismo. Gobernabilidad se refiere al *gobierno*, no a la sociedad. Su foco es el sujeto del gobierno. La sociedad económica y civil sólo puede ser objeto y destinatario del gobierno, pero nunca sujeto ya que no tendría la capacidad de autogobernarse. La gobernanza en cambio pone el énfasis en algo más que el sujeto que dirige -gobierno- extendiéndose hacia las estructuras, las actitudes y comportamientos del *objeto de control político*. Esta noción es la que nos llega a los países como los nuestros, como un enfoque no anti sino postgubernamental. (Aguilar 2007)

Ahora bien, en el campo de los **recursos naturales**, cuando se habla de gobernanza del agua, se están promoviendo varias cosas a la vez: **i)** que ya no es deseable que el estado sea el único actor, protagonista de la gestión del recurso. **ii)** que la participación social de los actores involucrados es el método por excelencia de implementación de la gobernanza. **iii)** Y por último, y de manera menos explícita, la creación de nichos para la introducción de mecanismos de mercado, como consecuencia indirecta-no intencional del retiro del estado o de la apertura de su rol participativo. Esto corresponde a tres dimensiones de la gobernanza: la **normativa**, la **participativa** y la **privatista**. La **normativa** se refiere a que aunque los programas propuestos en nombre de la gobernanza originariamente se gestan pensando en resolver un problema *práctico* como faltas de eficacia y eficiencia en la administración de los recursos, despliegan al mismo tiempo una idea del *deber ser* sobre el rediseño de instituciones democráticas. La gobernanza se erige como un modelo para la regulación y resolución exitosa de los problemas del gobierno –principalmente es lo que se vaticina desde el Banco Mundial-

Esto se relaciona a su vez con la dimensión **participativa** de la gobernanza (principal método de aplicación de la gobernanza), que lleva a que ensayos desarrollados en unos contextos, se trasplanten a otros sin reparar demasiado en las transformaciones de sentido que estos modelos sufrirán, o cómo diferirá su rol una vez reconstruido bajo el nuevo contexto. Las dificultades provienen de una discontinuidad entre la sociedad que se está proyectando políticamente y la sociedad real, de la cual depende seriamente el que las consecuencias de la aplicación de un programa como estos de participación sean más o menos positivas o negativas, no en un sentido valorativo sino en un sentido de mayor o menor éxito o fracaso. La dimensión **privatista** de la gobernanza advierte una revitalización de los principios privatistas al establecer que “el agua tiene un valor económico en todos sus usos y debería ser reconocido como un bien económico”. (ONU) Esto redundaría en una ambigüedad respecto a la propiedad del recurso, ya que se sigue considerando al agua como un bien de dominio público pero al mismo tiempo se crean nuevas figuras contractuales y ajustes para dar cabida a la inversión privada en la construcción y operación de servicios hidráulicos (Aboites 2004) Es decir, para que se garantice el mercado, aún sin poseer la propiedad del recurso.

c. Los bienes comunes.

Este enfoque puede entenderse como una aplicación concreta de la gobernanza de los recursos naturales. El desarrollo de las ideas de esta escuela vaticinan que el uso sustentable de un bien de uso común no sólo es posible en condiciones diferentes a las de la coordinación central y el mercado, sino que en ocasiones produce mejores resultados. Explican cómo las personas se pueden autoorganizar para, no sólo evitar la “tragedia de los comunes”, sino producir resultados beneficiosos para ellos y para el recurso. Estas instituciones son las que van a ayudar al desarrollo de las capacidades de adaptación (a la escasez del recurso y a su uso sustentable).

No postulan una relación directa entre conjunto de reglas y comportamientos, de hecho dicen que en estudios empíricos replicados no se ha encontrado una relación estadísticamente positiva entre *alguna* regla específica y la performance de un gran número de recursos de uso común. Lo que sí postulan es que cuando no existe ninguna regla o ningún esfuerzo de monitoreo para asegurar que los usuarios tengan usos claros no predatorios, esos casos se asocian a performances pobres. Es decir, no hay reglas específicas pero sí un conjunto de principios que indican cuáles serán las mejores condiciones para el recurso.

Pretenden demostrar –de la misma manera que la gobernanza y el neoinstitucionalismo– que son posibles las salidas distintas a las más tradicionales en el manejo de bienes comunes: el estado en primer lugar, y en segundo el mercado –aunque respecto a éste son más ambiguos como veremos más adelante–. La propiedad pública, sostienen, no es la única manera de protegerlos, es más, a veces es contraproducente. La gran diferencia la hace el hecho de ser propietario de un recurso: son éstos quienes tendrán mayores incentivos en realizar las inversiones necesarias para la sustentabilidad del uso. Aun así, indican que antes de pensar en un sistema de propiedad privado o de propiedad común (o pública) lo que hay que pensar es en las condiciones que fortalecen la emergencia de sistemas de propiedad más eficientes; la estabilidad de esos sistemas ante cambio exógenos y los costos de regulaciones forzadas. Y si bien el éxito no radica en el carácter de la propiedad sino en la capacidad de las instituciones que regulan el uso de los recursos para llegar a acuerdos con los participantes en pro de una explotación sustentable, cuando la propiedad es común los incentivos son mayores. No proponen directamente la propiedad comunitaria sino que sostienen que hay que explorar la administración comunitaria de diferentes formas de propiedad –propiedad directa, concesiones del gobierno, otros arreglos a largo plazo–. y ampliar el panorama de regímenes de tenencia más allá de las tres conocidas, y analizar formas de coadministración. (Ostrom 2008)

¿Cuál es el problema con estas ideas, y en particular con su noción de *instituciones*? **i)** Entienden los recursos naturales como socialmente desarraigados y tienen una estrecha concepción del comportamiento humano. **ii)** Es difícil que vean solapamientos entre lo local y lo no local o entre lo formal y lo no formal; ni relaciones conflictivas, ni cuantificar el poder. Sólo ven correlaciones. **iii)** Por el sólo hecho de ser cuantitativos, no pueden ver fenómenos y procesos que son inherentemente cualitativos, ni profundizar en la cultura.⁵ Asumen la homogeneidad de los actores, porque todos actúan igual bajo las mismas condiciones. **iv)** No pueden explicar quién dicta y garantiza que se cumplan las reglas, algunas las podrá dictar el propio grupo, pero por ejemplo, las de propiedad tienen que estar dictadas por otros. **v)** Focalizan en instituciones que son diseñadas para una función específica en relación a los recursos naturales con un sobre

⁵ Al decir de North (1990) es la manera en que entendemos el presente, el conjunto de creencias sobre las instituciones que heredamos del pasado, que condiciona cómo vemos el presente y el futuro. Son estructuras subyacentes que en parte vienen dadas y en parte dependen del tipo de bien implicado; mundo biofísico; del *background* de la comunidad de los participantes y de la relación entre las reglas que afectan una situación y los productos resultantes generados por los participantes.

énfasis en la eficiencia. Es decir, vinculan instituciones particulares a temas particulares por eso les cuesta ver los solapamientos entre instituciones diversas. Las instituciones son algo que está fuera de los actores, se trata de una visión estructural, no subjetiva de las mismas.⁶ vi) Y por último, pero lo más importante, dejan fuera al estado.

Detengámonos un momento en entender cómo y por qué creemos que las instituciones entendidas así y en consecuencia las políticas y programas como sus instrumentos operativos, contribuyen a generar la problemática brecha señalada al inicio.

Las instituciones son entendidas desde un punto de vista administrativo, exterior y objetivo a los actores sociales que las “integran”. Ellas son los marcos que estructuran las interacciones humanas porque proveen el marco según el cual las personas deben actuar. Pero siempre son algo externo a los actores, en ningún momento se tiene en cuenta su aspecto más subjetivo, esto es, que las instituciones sólo son, en la medida que los actores las actúan. Cuando se trata de recursos naturales, las instituciones son recursos de organización que se constituyen para cumplir una función específica en relación a ese recurso, esto sin considerar relaciones o estructuras sociales previas. Aunque muchos estudios sobre manejo de recursos naturales enfatizan la importancia de la construcción de organizaciones autónomas de la comunidad para potenciar a los actores locales y darles un mayor control sobre sus recursos, hay muchas situaciones en las que puede ser importante para las personas permanecer fuera de las formas más formales de organización, ya sean gubernamentales, no gubernamentales, locales, o en la comunidad. Esto también se explica por la gran variedad de formas informales de organización ya existentes a través de las redes personales, las relaciones patrón-cliente y las instituciones consuetudinarias. (Nuijten 2005)

Completamente relacionado con el punto anterior, otra debilidad de estas teorías es que los esquemas propuestos no están preparados para reconocer (mucho menos incorporar) la complejidad de las situaciones que describen y pretenden intervenir. Asumen diferencias no interactivas o dinámicas entre lo formal y lo informal, lo local y lo global. En consecuencia, las prescripciones políticas se dirigen o bien al ámbito formal (recomendaciones para el estado) bien al de las instituciones locales, sin considerar la cantidad de situaciones en los que estos límites son borrosos. Esta dicotomía, al igual que la de local/global deja fuera las realidades empíricas en donde predominan los solapamientos.

⁶ Las versiones más nuevas de los *commons*, ven un poco más: ven matrices de instituciones complejas.

Y además, son a-históricas y estáticas. No ven flujos de acciones sino “fotografías” de los estados de situación de un recurso particular. Los modelos consisten en una relación cuasi mecánica entre política – implementación y resultados. Pero no consideran que las instituciones se insertan en un campo social con una historia de acciones y relaciones sociales que no puede obviarse ni anularse como si no existiese. Y esto porque ven reglas antes que prácticas sociales.

Asumen una mirada romántica y optimista del concepto comunidad, como una entidad homogénea y con capacidad para establecer relaciones vinculantes, sin atender las profundas e importantes diferencias sociales entre actores ni relaciones conflictivas o de poder entre ellos. Algunos que sí llegan a verlo, igualmente niegan las dimensiones socioculturales de creencias y de información así como las asimetrías de poder. Y esto porque no pueden ver procesos que son completamente cualitativos como al jerarquía, el poder, las construcciones culturales, interpretaciones de los agentes. Es decir, los ven pero al tratar de cuantificarlos, los simplifican de tal forma que terminan por anularlos y quitarle importancia explicativa.

Asimismo, asumen un comportamiento racional de los actores sin ver la posible multiplicidad de interpretaciones. Por ello es que logran desarrollar modelos predictivos que describen las condiciones generales necesarias para amortiguar los efectos negativos del uso no sustentable de los recursos. Si bien este tipo de modelos resultan atractivos para los hacedores de políticas porque permiten establecer generalizaciones, creemos que justamente allí reside su debilidad. Cuando estas generalizaciones bajan a la práctica se vuelven obsoletas. (Mosse 2006, Birkenholtz 2011)

3. Las posibilidades de suturar la brecha.

Nuestro intento de resolver la brecha consiste en la construcción de un enfoque sólido. Lograr una concepción sistemática del problema de la gestión de los recursos para la aplicación de acciones integrales. Esto es comenzar a cerrar la brecha.

Es necesario en este punto señalar un supuesto, para aclarar y definir nuestro posicionamiento. El régimen (político)institucional de un conjunto social es producto de una historia de negociaciones y competencia política por la definición de una situación; y en este sentido las normas que rigen el sistema hídrico (o cualquier otro) no son el producto de la voluntad política de sus actores sino un proceso de luchas y negociaciones, de intereses y poderes. La sociología del derecho y los estudios sobre la formación y la antropología del Estado son campos disciplinarios cuyas preocupaciones

transitan por estos planteos y sus desarrollos abren un espacio para pensar las instituciones (así como los fenómenos políticos y jurídicos) no como realidades estáticas en contraste con las prácticas sociales, sino como producto de procesos sociales complejos en los que el poder tiene una importancia determinante. (García Villegas 2003; Cotterrell 2007; Banakar 2009) Desde esta perspectiva la producción de reglas y normas es el proceso por el cual ciertas expectativas elaboradas en otros ámbitos se convierten en reglas e instituciones y así se constituye el orden institucional, el cual a su vez genera un efecto sobre la operación y difusión del poder en la sociedad. (Sharma y Gupta 2006: 8). Se vuelve crucial para el analista atender esas relaciones entre lo que dicen las leyes, los reglamentos, las expectativas sociales que en un principio las motivaron y las prácticas en las que terminan por plasmarse. (Azuela 2006: 91)

Las ideas anteriores nos ayudan a entender cómo funciona cualquier casi tipo de ordenamiento institucional. El siguiente paso es enriquecer estas ideas llevándolas al campo particular de los recursos hídricos. Necesitamos construir los puentes conceptuales y analíticos entre estos campos disciplinares, que se preguntan por los órdenes institucionales en general, y el de los recursos naturales y del agua en particular.

De la misma forma en que todas las instituciones son reapropiadas por las comunidades “destino”, las medidas políticas y las instituciones relativas al agua son contestadas, reinterpretadas, y transformadas bajo la influencia de sistemas normativos socioculturales específicos y también de relaciones de poder y control, que muchas veces difieren de las que definen el régimen formal. (Boelens et al 2005) No obstante, una de las particularidades de las instituciones que regulan el agua de riego, en el campo es que inciden directamente sobre la situación socioeconómica de grupos de pobladores dado que el agua es un factor clave para el sustento y desarrollo de los actores productivos rurales. Y esto es aun más significativo en regiones cuya producción depende en su totalidad del riego.⁷

Si sostenemos la existencia de una brecha entre las instituciones y las realidades, es porque suponemos que la relación entre estos dos campos no es directa y sin atajos ni vericuetos. Luego, el desafío consiste en entender ¿qué hay en ese espacio que queda entre las instituciones y la realidad concreta a ser intervenida, que hay *entremedio*?

⁷ Es el caso de Mendoza.

Necesitamos construir una categoría analítica que nos indique de qué se trata eso que, en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos, se entretene entre los dos extremos y cómo abordarlo. Es allí donde residen las claves para el enfoque institucional que queremos construir.

Compartiendo la preocupación por la estrechez de los estudios dominantes (mencionados en las páginas precedentes) y la importancia de una revisión de las maneras lineales de entender la operación institucional en la gestión de recursos naturales, algunos autores han avanzado sobre propuestas superadoras de estas debilidades desarrollando y aplicando enfoques más completos, entendiendo a las instituciones de una manera amplia: no como el conjunto de reglas y recursos que orientan las acciones de los actores sino como una compleja red de prácticas, arenas de interacción y negociación entre los actores que ponen de manifiesto relaciones de autoridad y poder así como marcos contextuales, históricos, políticos y culturales. (Metha *et al* 1999, Long y Jilong, 1992 Long y Van der Ploeg 1994). Este cuerpo de trabajos aportan interesantes maneras de conceptualizar los marcos institucionales atendiendo su complejidad y los diferentes niveles implicados en los procesos de toma de decisión ambiental. Repasemos brevemente, las diferentes maneras en que cada uno de estos autores elabora el problema e intenta dar una solución.

En su trabajo sobre los ejidos mexicanos Nuijten sostiene que es sobre la base de estudios "sobre el terreno" acerca del uso, distribución y acceso a los recursos naturales que se puede llegar a conclusiones relevantes sobre el poder individual, el poder institucional y la dominación. En este sentido la autora desarrolla la noción de *campo de fuerza* para referirse “a las formas más estructurales de relaciones de poder, que se conforman en torno al acceso y uso de recursos específicos. Según la autora, los campos de fuerza cohesionan en torno a ciertos problemas y recursos y dan lugar a órdenes en que se definen categorías sociopolíticas con diferentes posiciones e intereses.” (2005) En tanto los campos de fuerza siempre están en proceso de cambio, no es posible "congelarlos" en términos de límites sociales o territoriales. Sin embargo, pueden tener una cierta estabilidad durante un período de tiempo. El concepto de campo de fuerza es una herramienta útil para analizar la ponderación de los diferentes tipos de redes sociopolíticas, la influencia de la ley y los procedimientos, el papel de las estructuras formales de la organización, el papel de los diferentes discursos y diferentes posiciones de poder.

Mollinga *et al* (2007) construyen una crítica al enfoque de la ingeniería social subyacente a las políticas y programas para la gestión del agua, por ser modelos lineales que no tienen en cuenta el carácter eminentemente político de los procesos de formación institucional. Ante esto proponen el concepto de *problemas de redes* (*issue network*) como unidad de análisis de los problemas hídricos (en tanto la cuenca como unidad de análisis homogénea no siempre se corresponde con la realidad de las problemáticas locales). De esta forma, propone un abordaje desde la configuración de diferentes actores implicados en un problema político particular junto a un enfoque centrado en las redes sociales realmente existentes en los procesos de toma de decisión y evita el punto de vista del tipo ideal, los modelos normativos, etc.

Otra contribución a esta mirada es la de Metha *et al* (1999), quien remarca la necesidad de deconstruir las distinciones entre instituciones formales y no formales y locales y globales tan arraigadas en los estudios dominantes. Para esta autora, estas dicotomías reificadas por algunos enfoques no son capaces de captar los difusos límites entre uno y otro tipo de institución, de manera que resulta imposible ajustar la realidad a estos conceptos. Apela a la idea de “*messy middle ground*” [intermedio confuso] (Metha *et al* 1999) para describir el espacio que se gesta entre las comunidades rurales y el Estado promotor como institución generadora de programas para la gestión del recurso hídrico.

Cada uno de estos autores crea su propia herramienta conceptual y todas ellas comparten por un lado, el reconocimiento del carácter problemático de los supuestos con el que trabajan los enfoques dominantes sobre de las instituciones ambientales. Al mismo tiempo todos orientan sus trabajos a superar estas dificultades –proponiendo un cambio en la mirada- y a entender las instituciones desde los actores y sus prácticas concretas para pensar desde allí las posibilidades reales y potenciales de afrontar el manejo sustentable de recursos naturales. Estos autores nos aportan un interesante conjunto de herramientas conceptuales y analíticas para indagar el plano institucional (su conformación y efectos) de la gestión y uso de los recursos naturales.⁸

Las comunidades no *reaccionan* de manera unilateral ante las reglas formales. Junto al orden institucional formal, los actores sociales a quienes las instituciones se *dirigen* desarrollan también sus propias estrategias, reglas y acuerdos locales para apropiarse

⁸ La ecología política de los bienes comunes y del agua en particular ha generado una rica producción que en muchos aspectos se acerca a las ideas que estamos desarrollando. Por eso esta producción constituye un recorrido de tránsito obligatorio para una investigación de la naturaleza de la que se propone. Sin embargo, no ha sido incluida en este documento porque el objetivo era concentrarnos en el papel de las instituciones.

del agua que necesitan para desarrollar sus actividades productivas. Se gesta así un proceso de interacciones complejas, en el que las medidas políticas relativas al agua son contestadas, reinterpretadas, y transformadas bajo la influencia de sistemas normativos socioculturales específicos y también de relaciones de poder y control, que no necesariamente coinciden con las del régimen formal. (Boelens *et al* 2005) El despliegue y éxito de estas estrategias, así como el carácter y alcance de los acuerdos no es homogéneo sino que depende de cómo logren articular ciertos recursos (humanos, sociales, productivos, simbólicos, de poder). En la base de esta producción normativa *local* y en un contexto de tierras secas como Mendoza afectado además por eventos climáticos extremos, se encuentra una demanda de agua no satisfecha y una necesidad concreta de acceso al recurso. El resultado es un *orden hídrico local* basado en transacciones y negociaciones de formalidad variada que convive y se relaciona –en oposición y/o negociación- con el *orden político institucional* formal o dominante. La normatividad formal institucional configura y se entreteteje en las comunidades locales, en la sociedad, y éstas se organizan para hacer frente a las necesidades produciendo un orden propio de estrategias que a la vez generan otro tipo de *institucionalidades*. Estas *otras institucionalidades* se refieren al producto que resulta de la vinculación entre las instituciones formales y las prácticas de los actores locales; en otras palabras, son los marcos institucionales –lo que ellos restringen y/o habilitan-, los programas, políticas, mecanismos, etc. pasados por el tamiz de la reapropiación y transformación de los mismos por sus actores destinatarios. Esto es en definitiva, lo que entendemos por *campo hídrico local*, que no es otra cosa que las relaciones hidrosociales que surgen entre lo que las instituciones proponen y producen y lo que los actores hacen con ello.

Habiendo señalado el modo en que concebimos el funcionamiento institucional, a continuación y en un intento por avanzar sobre la construcción de un campo de investigación sobre instituciones y recursos hídricos, resumimos los puntos más importantes de los que deberían construirse las categorías analíticas para abordar el estudio de la gestión de los recursos naturales.

- *La no preeminencia de las instituciones y su diseño.*

En nuestra propuesta el concepto de instituciones no desaparece, sino que pasa a un segundo plano y especialmente, cambia la forma en que las entendemos.

El mejor enfoque metodológico para el estudio de las formas de gestión de los recursos hídricos, los procesos organizacionales y dinámicas institucionales debe abandonar la perspectiva de las instituciones formales y comenzar desde “abajo”. Seguimos a Barth cuando expresa que “no estoy queriendo decir que las organizaciones formales son irrelevantes para conocer lo que está sucediendo; sólo que las organizaciones formales *no es* lo que está sucediendo”. (Barth 1993, p. 157 citado en Nuijten 2005).

Como sostienen Long y Jilong (2005), es necesario atender el peligro de asumir el potencial y la fuerza directiva de las instituciones y los intereses externos las poblaciones “intervenidas” porque ello sólo representa una porción en una gran cantidad de actores que van a determinar el resultado. Es muy común entusiasmarse enfatizando el carácter centralista del estado, o de otras instituciones (comunitarias, participativas, etc), su capacidad para imponer soluciones políticas, pero es necesario ya abandonar esta mirada. Que una comunidad o grupo de actores logre un sistema de acceso, distribución y uso del agua que sea equitativo, sustentable y eficiente, no será un resultado alcanzable exclusivamente por la introducción de una institución u otra. Va a depender en cambio –y entre otras cosas- de las condiciones del entorno, de las relaciones que se establezcan entre los actores, de las características biofísicas del recurso.

Uno de los argumentos más fuertes en defensa del mercado como el mejor tipo de institución para la gestión del agua es el que destaca que la previsibilidad, la seguridad y la información completa son las características que hacen que este tipo de instituciones sean las más efectivas para la gestión hídrica. No obstante, ante un escenario en el que los cambios hidroambientales condicionan severamente los ciclos productivos, seguramente ayudarán más unas instituciones flexibles, que logren responder a los cambios repentinos en las situaciones locales y adaptarse a la creación de contratos nuevos y flexibles que deberán formarse como consecuencia de circunstancias inesperadas. (Metha *et al* 1999) No podemos predecir que “x” instituciones generarán “y” resultado, pero sí, que en configuraciones ecológicas dinámicas las instituciones derivadas de un interjuego entre individuos y grupos, basados en la negociación de derechos dentro y entre redes sociales, serán con mucha seguridad las más efectivas en la administración del acceso a los recursos. La estabilidad y confianza de los mecanismos del mercado quizás sea apropiada para otro tipo de contextos.

Este ejemplo ilustra la idea fundamental que queremos transmitir: la indagación del campo de las instituciones encargadas de regir los recursos hídricos, no debe enfocarse

en sugerir cuál sería el arreglo institucional óptimo para el desarrollo de adaptaciones eficientes al cambio climático o a la gestión del recurso. Una propuesta de este tipo sería improcedente porque no existe algo tal como “la mejor institución” ni creemos que la eficiencia institucional sea un concepto abstracto que puede usarse en diferentes contextos. Los esfuerzos debe orientarse a entender las condiciones bajo las cuales las instituciones pueden contribuir a la reproducción equitativa y a largo plazo de los recursos naturales, del agua en particular, y de los medios de vida de los sistemas. Los regímenes institucionales revisten un rol fundamental porque ellos informan y alimentan las preocupaciones de los tomadores de decisiones, orientan las soluciones que los actores puedan imaginarse, tanto para sostener las diferencias y desigualdades como para enfrentar las vulnerabilidades y resolverlas abriendo nuevas opciones al develar cosas y configurando el menú de opciones para las estrategias de adaptación al cambio.

Una vez que las instituciones están colocadas en el lugar correcto de análisis, también necesitamos cambiar el enfoque desde donde miran los marcos dominantes y dejar de verlas como un conjunto de reglas y recursos que habilitan acciones e imponen restricciones a los actores.

Un programa de investigación que se mantenga en esta posición y que desde allí genere acciones destinadas a la gestión del recurso hídrico, sólo mantendrá la brecha y reproducirá instituciones obsoletas. El agua en particular, pero casi como cualquier otro bien natural, es uno socialmente arraigado. ¿De qué manera será posible asegurarnos un grado aceptable de consistencia entre las reformas propuestas con las condiciones sociales, económicas y políticas? Las instituciones están formadas por aspectos simbólicos así como materiales, y no debe olvidarse que ambos son elementales para entender cómo son, cómo se diferencian de otras formas institucionales y cuáles efectos tiene esta constitución sobre la operación y difusión del poder en la sociedad (Sharma y Gupta, 2006: 8). No debemos separar las formas materiales de las instituciones de las formas ideológicas. Ambos son dos aspectos de un mismo proceso. Cualquier intento de separar lo abstracto o ideal de su realidad material, o dar por hecha esta distinción, fallará al tratar de entender cómo las instituciones operan en la sociedad.

- Los actores y sus prácticas.

Entonces, según lo dicho hasta aquí, las instituciones no son estructuras que están allí (o que no están) sino que son lo que las personas hacen. La práctica es, por así decirlo, una

interpretación y una reinterpretación continua de lo que la regla realmente quiere decir. Esto significa que, al estudiar la organización social del uso de los recursos, necesitamos ver la organización no solamente como una estructura de reglas y medios, sino como un proceso de prácticas. Y en segundo lugar, las instituciones son tan robustas, sólidas y duraderas como lo es la constante reproducción de prácticas que les permite persistir. Esto puede perderse de vista cuando se habla de "instituciones viejas", como si fueran perpetuadas por una fuerza misteriosa. No son más sólidas que las personas las hacen. Por consiguiente, la entrega de derechos o la obtención del acceso al recursos no es nunca "evento único". (Lund y Lund 2005) De aquí que otro aspecto fundamental del estudio de las prácticas, es que ya no podremos ver las operaciones institucionales como intervenciones discretas, aislados temporal y espacialmente, sino como parte de un flujo de relaciones.

Analizar el *orden hídrico institucional* implica desarrollar una mirada centrada en los actores, sus prácticas concretas de uso y distribución del agua y los procesos reales de toma de decisiones acerca de esas prácticas. Sólo cuando comprendemos la lógica de las situaciones existentes, podremos pensar en formas de mejorar la gestión en torno a los recursos naturales. Pero los actores no son *uno sólo*, son múltiples y heterogéneos. La lista es amplia e incluye desde pequeños propietarios campesinos, comunidades indígenas, pequeños comerciantes, empresas o corporaciones, bancos y agencias de crédito, organizaciones de productores. Cada perfil de actor tendrá sus propios intereses y todos tendrán algo para decir sobre lo que "pasa con los recursos naturales".

-Los aspectos simbólicos además de los materiales. Las intervenciones políticas de las instituciones afectan directamente los mundos cotidianos de los sujetos y así se convierten en parte de sus recursos y restricciones. Lo que las personas piensan de las instituciones que los "intervienen" es muy importante ya que eso va a afectar todas las intervenciones. Asimismo, lo que la gente piensa y conoce, es inseparable de lo hace o haría. Por tanto el estudio de las vidas cotidianas de los actores es fundamental, así como del proceso por el cual se comparten y compiten imágenes, identidades y prácticas. (Long y Jilong 2005) Así como las prácticas, las ideas acerca de las instituciones, es otro componente que no debe ser soslayado.

-El poder. En la base del enfoque que venimos desarrollando, exponiendo y defendiendo para el estudio de los recursos naturales, se encuentra una noción de poder

como forma constitutiva de las relaciones entre actores e inherente a la gestión del recurso. No podríamos concebir un análisis como este obviando este concepto.

Cuestiones de poder, de conocimiento y de organización interna son las que definirán los contornos, la dinámica y los resultados de las intervenciones institucionales para la gestión de los recursos naturales.

Una debilidad fundamental en el debate sobre el poder y los recursos naturales son las ideas ingenuas sobre el funcionamiento de las instituciones y la comunidad. Algunos, incluso los enfoques dominantes tienden a ignorar las diferencias multidimensionales entre la pobreza y los actores rurales, basada en diferencias económicas, de género, edad, e identidades étnicas. (Nuijten 2005) La misma noción de *empowerment* (empoderamiento), tan promovida por algunos enfoques, da la idea que el poder es una propiedad, que alguien lo puede poseer, en términos más o menos predecibles y estáticos. Todo lo opuesto a la idea relacional del poder.

En el ámbito de las instituciones para la gestión y uso de los recursos hídricos, el estado se vuelve fundamental porque –al menos en nuestra región el agua es un recurso público-. Sin embargo, debemos tener muy claro que no es la única institución generadora de normas para la regulación hídrica. Las leyes formales, la burocracia, las instituciones, etc, ayudan a especificar un marco amplio y común. Pero siempre habrá una multiplicidad de interpretaciones -que se negocian en arenas institucionales- y sobretodo otros actores, formando otras instituciones, que aspiren también a definir el orden. El complejo proceso de interacciones entre todos estos actores constituye la punta para comenzar a desentrañar eso que creemos se halla *entremedio* de las instituciones formales y la realidad.

Bibliografía.

-Aboites, Luis. 2004. “De bastión a amenaza. Agua, políticas públicas y cambio institucional en México, 1947-2001”. *El futuro del agua en México*. Coord. Graizbord B. y Arroyo A.J. Edit. Universidad de Guadalajara, Colmes, UCLA, Profmex, Casa Juan Pablos. México.

-Aguilar Luis F. (2007) El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas.

-Azuela, A. (2006) *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. UNAM. IIS. Fontamara. México.

-Banakar, R. (2009). “Law Through the sociology’s looking glass: Conflict and competition in sociological studies of law”. en Denis, Devorah Kalekin-Fishman, eds. 2009. *The New ISA Handbook in contemporary international sociology: conflict,*

- competition, and cooperation*. London : Sage.
- Barth, F. (1993) *Balinese worlds*. Chicago: University of Chicago Press.
 - Birkenholtz T. (2011) Network political ecology : Method and theory in climate change vulnerability and adaptation research. *Prog Hum Geogr* 2012 36: 295 originally published online 24 October 2011
 - Boelens R, et al. (2005) “Legal complexity in the analysis of water rights and water resources management”, en: *Liquid relations. Contested water rights and legal complexity*. Edited by: Dik Roth, Boelens, Margreet Zwarteveen. Rutgers University Press. New Jersey.
 - Edwards, M . (1989), The irrelevance of development studies, *Third World Quarterly*, 11 (1), Enero, 116-135
 - García Villegas, M. (2003) “Symbolic power without symbolic violence”. *Florida Law Review*. Vol 55 January. Number 1 University of Florida . Levin College of Law. Florida. Pp. 157-189.
 - Long N y Jilong A (1992) *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. Londres: Routledge.
 - Long, N and J. D van der Ploeg (1994), Heterogeneity, Actor and Structure: Towards a Reconstruction of the Concept of Structure, in: D. Booth (ed.), *New Directions in Social Development: Relevance, Realism and Choice*, London: Longmans, 62-89.
 - Lund S. y Lund C. (2005) Power, Development and Environment: An Introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies vol. 4, no. 2*
 - Metha, L. et al (1999) “Exploring understandings of institutions and uncertainty: new directions in natural resource management. . IDS Discussion Paper 372. Environment group. Institute of Development Studies. pp.1-48. 2000. Water for twenty-first Century. Challenges and misconceptions. IDS Discussion Paper 111.. Institute of Development Studies.
 - Mollinga, P. et al. (2007).Politics, Plurality and Problemsheds: A Strategic Approach for Reform of Agricultural Water Resources Management. *Development Policy Review*, 2007, 25 (6): 699-719.
 - Mosse, D.. 2006. *Collective action, common property and social capital in South India: an anthropological commentary. Economic Development and Cultural Change*. Vol. 54, No. 3 (April 2006), pp. 695-724 [The University of Chicago Press](#).
 - North, D. (1990). *Institutions, institutional change and performance*. New York: Cambridge University Press.
 - Nuijten Monique (2005). Power in Practice: A Force Field Approach to Natural Resource Management. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies vol. 4, no. 2*
 - Ostrom E y Schlager (1992) “Property rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Lands and Economics*. Vol. 68, Núm 3. 249-262
 - Ostrom, E. (2008) “Institutions and the environment” en *The economic analysis of institutions*. Blackwell Publishing. Oxford.
 - Potkansky T. y W. Adams (1998). Water scarcity, property regimes and irrigation. *The journal of Development Studies*. Vol. 34. Núm 4, Abril 1998. pp. 86-116
 - Sharma, A. y A. Gupta (2006). “Introduction: rethinking theories of the state in an age of globalization. En:*The anthropology of the state. A reader*. Ed. Sharma y Gupta,1-42. Blackwell.Gran Bretaña.
 - Trouillot M. (2001). “The anthropology of the state in the age of globalization”. *Current anthropology*. Volumen 42. Número 1, Febrero.