

Aproximación analítica al campo de la regulación, gestión, apropiación y uso de los recursos hídricos para riego.

Paula Mussetta

pcmussetta@gmail.com

INCIHUSA-CCT-Conicet Mendoza.

Introducción.

Este trabajo se inscribe en el campo de la regulación, gestión y apropiación de los recursos hídricos para riego. De manera general nos preguntamos: ¿De qué depende la calidad de la performance de los regímenes hídricos? ¿Qué tipo de rasgos estructurales y procesos son relevantes e influyen sobre la orientación de un conjunto de planes y programas para regular un recurso natural como el agua? ¿En qué medida es importante el contexto biofísico y el sociopolítico para el resultado de una política hídrica? ¿De qué manera condicionan los arreglos formales las posibilidades concretas de uso del agua para riego? ¿De qué manera los usuarios del agua se apropian y modifican estos aspectos formales? ¿Con qué consecuencias?

No es nuestro objetivo, en esta oportunidad, dar respuesta a estas preguntas sino que posicionados en una fase de investigación previa construimos un marco de categorías de análisis para abordar un corpus de información empírica cualitativa. En tanto nos preocupa la configuración y performance del régimen hídrico el marco analítico está orientado a dar cuenta de: -el papel los actores y las prácticas institucionales (antes que de los rasgos estructurales del sistema); -de los aspectos (instituciones) informales propios de la organización; -de las dinámicas de operación y funcionamiento del sistema y -de los usos, apropiaciones y consecuencias de esos arreglos por parte de los usuarios del recurso. De esta forma, este trabajo constituye una herramienta metodológica fundamental para la investigación de la problemática hídrica en general y de los procesos de gestión y uso del recurso en particular.

Mirada institucional revisada.

El objeto de investigación que nos convoca (el régimen hídrico, su aplicación y uso) ha sido abordado desde líneas teóricas muy diversas. Uno de los dominantes es el enfoque de la gobernanza del agua, cuya preponderancia y grado de influencia en la generación

de políticas públicas no es consecuencia –a nuestro juicio- de su capacidad de rendimiento explicativo, mucho menos de su rigurosidad científica. No nos vamos a detener en mayores comentarios sobre este punto. Sólo aclaramos que si bien es un cuerpo conceptual que aborda el mismo problema que aquí nos interesa, adolece de una serie de problemas que bajo el pretexto de desarrollar una mirada que incluya a los actores sociales en los procesos de toma de decisiones, desvirtúa ciertos procesos y opaca aspectos conflictivos de la realidad social.

Para referirnos al régimen hídrico y su aplicación, optamos por un concepto general y quizás poco específico pero por justamente por eso “limpio” para nombrar al conjunto de relaciones políticas, institucionales y sociales, así como las estructuras que le dan forma y las sostienen, que se generan en torno al agua. Es así que nos referiremos al *orden hídrico* para designar al conjunto de instituciones que rigen el agua y su puesta en práctica.

A continuación señalamos una serie de postulados sobre el funcionamiento y definición de las instituciones que son las bases teóricas para el enfoque que estamos desarrollando. Estos postulados no sólo definen nuestra posición teórica sino que marcan las diferencias con otros enfoques.¹

i. Las instituciones tienen un alto grado de contingencia, asociado al principio de la indeterminación de las normas: todo aspecto formal termina de hacerse en la práctica. De allí su carácter eminentemente contingente. No existen las panaceas institucionales ni tampoco existe la institución ideal (o el conjunto de instituciones ideales) o atributos mágicos de las intervenciones y las leyes que puedan marcar una diferencia contundente en la vida de las personas. Las reglas suelen tener efectos muy modestos y no

¹ ¿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. 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 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.

intencionales. (no necesariamente es porque actores poderosos manejan todo ni porque las instituciones son ineficientes y obsoletas).²

ii. El orden institucional, en tanto establece las condiciones de acceso al recurso hídrico, configura las relaciones sociales y políticas predominantes en un ámbito determinado reproduciendo y acrecentando las desiguales capacidades de desarrollo social y económico de los pobladores de estas zonas. En las regiones que dependen del riego para cualquier producción –como Mendoza- esto implica que se acreciente una brecha ya existente entre los que pueden acceder al agua y los que ven obstaculizada esta posibilidad, con serias consecuencias que redundan en la pobreza y vulnerabilidad de algunos grupos.³

Ahora bien, esta importancia de las instituciones formales en la explicación del orden hídrico es *contundente pero acotada*. Es decir, las instituciones importan, pero no sólo no es lo único que determina el orden, tampoco es lo más importante.⁴ Quedarnos sólo con un análisis de los aspectos duros, más formales del régimen es tener una visión parcial y superficial de la situación.

iii. Las instituciones son las reglas y recursos que guían y orientan la acción, pero son también las prácticas de los actores que las integran y “actúan”, por lo tanto no existen por fuera de los actores que las integran y sus prácticas. Las instituciones no sólo son las reglas y los recursos que habilitan y restringen las acciones de los actores, sino la permanente reproducción de esas reglas y recursos por parte de la variedad de los

² Existe la creencia general de que si las reglas no son seguidas debe ser porque algunos agentes poderosos están detrás de ella y determinar lo que va a suceder. Sin embargo, incluso "los poderosos" con "conexiones influyentes" interactúan en campos de fuerza que opera de acuerdo con las 'reglas del juego' ciertos "acuerdos implícitos" o "costumbres".

³ Expresado en términos de usuarios de agua y sectores productivos, esto significa que algunos tengan acceso no sólo al recurso en sí, sino a la estructura clave de toma de decisiones. Se marca así una doble segmentación del espacio hídrico-socio-político-económico: entre los irrigados y los no irrigados, y al interior del sector irrigado, entre los grandes y los otros. Esta es una de nuestras hipótesis de trabajo.

⁴ Los regímenes institucionales formales revisten un rol fundamental porque ellos informan y alimentan las preocupaciones de los tomadores de decisiones, aportan los parámetros de lo posible y así orientan las soluciones que los actores pueden encarar, tanto para sostener las diferencias y desigualdades como para enfrentar las vulnerabilidades y resolverlas.

actores implicados, esto es, su mismo ejercicio. Tampoco son estructuras que están allí (o que faltan) sino que son lo que las personas hacen con ellas.⁵

iv. En el espacio de las relaciones en torno a la gestión del agua no existen de manera dicotómica instituciones por un lado y actores locales por el otro (instituciones/actores locales). Aún en los aspectos más formales de la gestión (el marco institucional) también existen actores. Y los actores locales no reaccionan ante las reglas formales; se desarrollan institucionalidades con diverso grado de formalidad⁶. Es por ello que el análisis en lugar de ocuparse de entender las instituciones y cómo ellas bajan a la realidad, se ocupa de ver en el plano institucional y en el plano de los usos del agua las prácticas de los actores.

v. En relación con lo anterior, la mirada lineal instituciones → realidad social es sustituida por una que otorgue igual importancia a las articulaciones entre uno y otro plano (instituciones ↔ realidad social). Los procesos que se generan allí, en ese espacio intermedio son fundamentales para entender el funcionamiento del régimen y obtener una mirada integral y profunda.

vi. Las instituciones son además de las prácticas, la idea que nos hacemos de ellas. Los actores dotan de sentido y otorgan valoraciones simbólicas a las instituciones. Las instituciones están formadas y se definen tanto por aspectos simbólicos así como materiales. Es decir, además de los aspectos formales y las prácticas, ellas son las representaciones que los actores construyen sobre ellas, lo que piensan de ellas. 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.

vii. El poder en sus variadas formas, es un aspecto determinante de la situación de los recursos hídricos y de sus instituciones. En la base del enfoque que venimos exponiendo y defendiendo para el estudio de los recursos naturales, se encuentra una noción de

⁵ Las prácticas de los actores implicados en las instituciones son una continua interpretación y reinterpretación de lo que las reglas realmente quieren decir. Las prácticas institucionales son un conjunto de relaciones sociales localizadas, materialmente observables: edificios de oficinas, uniformes, papel membretado, trámites, reglamentos escritos, personas concretas que vigilan, autorizan, solicitan, juzgan.

⁶ 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 difieren de las que definen el régimen formal.

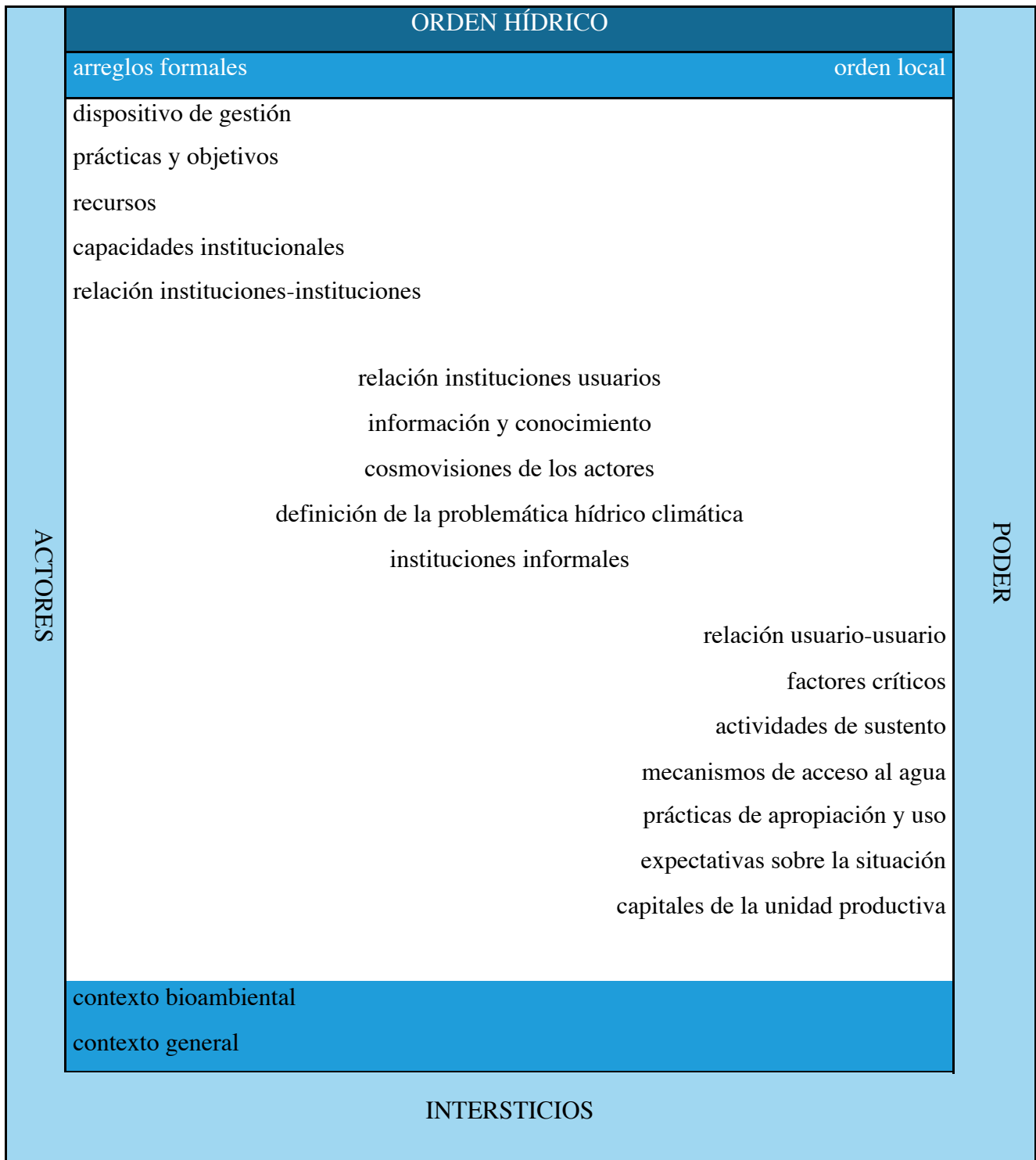
poder como forma constitutiva de las relaciones entre actores e inherente a la gestión del recurso hídrico. No podríamos concebir un análisis como este obviando este concepto. Los contornos, la dinámica y los resultados de las intervenciones institucionales para la gestión de los recursos naturales están atravesadas por cuestiones de poder, de conocimiento y de organización interna que definirán en gran medida su orientación y resultado.⁷

A *nivel metodológico* esto implicará abandonar la perspectiva que se concentra exclusivamente en las instituciones formales –leyes, normativas, reglamentos, aspectos organizativos- y comenzar en cambio desde “abajo”: por los actores y sus acciones. Es en estas prácticas en donde vemos a las instituciones, y así se construye nuestra noción de la autoridad, así como nuestras imágenes de la corrupción, la arbitrariedad o la ineficiencia. (Escalante 2007) De esta forma, 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 u obsoletas, como si fueran perpetuadas por una fuerza misteriosa. Ellas no son más sólidas que las personas las integran y las afectadas por ellas, por lo tanto el problema no es que las instituciones sean más o menos obsoletas, sino que el conjunto de prácticas de los actores que forman y son alcanzados por esas instituciones constantemente replican con acciones cotidianas esas reglas y estructuras del orden. Es más, el mismo hecho de no cumplir una ley o un reglamento, es una práctica igualmente importante para la definición de las instituciones y análisis institucional.

A partir de lo señalado hasta aquí, presentamos un esquema de categorías analíticas para dar cuenta del proceso de gestión, regulación y apropiación del agua de riego.

⁷ 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. Los enfoques dominantes tienden a ignorar las diferencias de poder entre los actores y dar por hecho que en las instituciones comunitarias de participación social, las condiciones de igualdad se autocumplirán por efecto mismo del tipo de diseños institucionales. No tienen en cuenta lo importante que pueden ser -aún en condiciones de participación social- las diferencias entre los actores. (Nuijten 2005) La misma noción de empowerment (empoderamiento), tan promovida por los enfoques dominantes, 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 una idea relacional del poder. Y además, no tiene en cuenta que el poder efectivo sobre los recursos no pasa exclusivamente por la habilitación para la toma de decisión sino por las relaciones que establezcan entre ellos los actores y que estarán ampliamente condicionadas por las características que para cada contexto sean relevantes como por ejemplo, diferencias económicas, de género, edad, e identidades étnicas, de estatus.

Categorías de análisis para abordar el orden hídrico:



ARREGLOS FORMALES: conjunto de rasgos formalmente establecidos, de largo plazo estructurales e interdependientes que regulan el agua. Comprenden las instituciones, su dinámica de funcionamiento y los actores que las integran.

ORDEN LOCAL: conjunto de prácticas interdependientes por las que los usuarios hacen uso del recurso hídrico, así como las interacciones que establecen con otros usuarios y con las instituciones. Comprenden además, las características de la producción y sustento de estos actores.

Dispositivos de gestión: leyes, políticas, estatutos, normas, reglamentos, organizaciones y entidades que nombra el entrevistado y que tienen que ver con el agua y el clima.

Prácticas y objetivos: actividades y funciones concretas que la institución realiza (pasadas, presentes y futuras) o debería realizar en relación al agua y al clima (sea por mandato formal o ad hoc).

Relación instituciones-instituciones: se refiere a las interacciones horizontales y verticales, entre las instituciones encargadas del agua. Es un claro indicador de la dinámica de la institución que nos dará información sobre la concentración y coordinación de la autoridad. Su importancia es que condiciona la situación de los actores y el recurso de manera más contundente que los dispositivos formales.

Relación instituciones usuarios: se refiere a las interacciones (tipo, frecuencia, calidad) que la institución establece con los usuarios del agua para riego, desde el punto de vista de los actores institucionales y de los usuarios. Es un indicador de los circuitos de interacción así como de la sensibilidad y llegada de las instituciones a los usuarios.

Son indicadores de las prácticas de gestión, en tanto acciones e interacciones concretas de los actores que integran las instituciones formales (funcionarios públicos). La relevancia de analizar las prácticas además de las instituciones se funda en una necesidad de darle prioridad a los actores ya que las estructuras formales no necesariamente coinciden con lo que los actores encargados de implementarlas hacen. Conocer las prácticas me ayuda a entender que lo formal tiene un carácter contingente.

Definición de la problemática hídrico climática: tipos de problemas hídricos o del clima señalados por el informante. Interesa conocer el punto de vista del entrevistado (actor

institucional y usuario de agua) acerca de cuál es el problema con el agua más allá de la constatación del dato.

Instituciones informales: conjunto de reglas y códigos no escritos pero comúnmente conocidos y actuados que determinan la vida social y política de forma a veces más visibles que otras creando o restringiendo los incentivos para cumplir las reglas formales. Se mezclan con las prácticas pero se diferencian de éstas porque el hecho de no cumplirlas/acatarlas genera una sanción simbólica o concreta por parte del grupo que comparte esa regla.

Cosmovisiones de los actores: Se refieren a los sentidos y valoraciones simbólicas, percepciones y expectativas que los actores otorgan la situación en general, sobre el rol de los usuarios (para los actores institucionales) o las instituciones (para los usuarios). Esta categoría interesa relevarla en los informantes institucionales y los usuarios. La importancia de estos aspectos “menos materiales” del orden hídrico es crucial porque aporta o quita la legitimidad necesaria para el sostenimiento de las instituciones formales e informales. Las visiones del mundo movilizan expectativas y discusiones acerca de las modalidades y definiciones de la situación. Éstas a su vez influyen en el mantenimiento de las instituciones informales. Las ideas sobre las limitaciones que el régimen imponen y de sus problemas puede ser una fuente de legitimidad para las prácticas informales.

Información y conocimiento: disponible, faltante, canales de difusión e incorporación de conocimientos de los actores institucionales y de los usuarios.

Recursos: disponibles, faltantes.

Capacidad (incapacidad) institucional: posibilidades, habilidades o dificultades de las instituciones para responder a las necesidades y problemas hídricos y climáticos y de las comunidades en general.

Contexto bioambiental: las características biofísicas del entorno son determinantes porque marcan las condiciones más elementales del recurso hídrico. No obstante, estas condiciones naturales no son las determinantes exclusivas de la situación de los usuarios del agua ya que según sus capacidades y recursos cada actor podrá administrar esas condiciones naturales de manera diferente.

Contexto: aspectos generales del entorno nacional e internacional relacionado con el agua o no, señalados por el entrevistado, que influyen en la tarea de la institución o en la problemática del agua.

Prácticas de apropiación y uso: actividades concretas de uso del agua por parte de los productores, formales o no.

Actividades de sustento: características de la actividad productiva y de sustento del usuario.

Factores críticos: condiciones diversas no favorables a la actividad productiva del usuario.

Mecanismo de acceso al agua: se refiere al dispositivo legal y práctico por el que el usuario accede al agua de riego.

Capitales de la unidad productiva: recursos de tipo humano, social, financiero, etc. del que dispone el usuario. Son similares a los recursos para el caso de las instituciones.

Bibliografía.

Aguilar Luis, 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.

Birkenholtz Trevor, 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 Rutgerd, 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.

Long Norman y Ann Long, 1992, *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. Londres: Routledge.

Lund Soren y Christian Lund, 2005, *Power, Development and Environment: An Introduction*. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* vol. 4, no. 2

Metha, Lyla. 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.

Montaña, Elma, 2013, *Escenarios de cambio ambiental global, escenarios de pobreza rural*. Buenos Aires : CLACSO.

_____, 2012, *Vulnerabilidades pasadas y presentes de los productores agrícolas y ganaderos de la cuenca de Mendoza*. En: *Vulnerabilidad al cambio ambiental global. Desafíos para la adaptación en las cuencas de Elqui y Mendoza*. Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global. La Serena.

Mosse, David, 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](#).

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 Elinor y Edella Schlager, 1992, "Property rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Lands and Economics*. Vol. 68, Núm 3. 249-262

Ostrom, Elinor, 2008, "Institutions and the environment" en *The economic analysis of institutions*. Blackwell Publishing. Oxford.