

ARTICULOS / ARTICLES

Instituciones y recursos hídricos: aportes conceptuales para una práctica política congruente con las necesidades locales

Institutions and water: conceptual contributions for a policy practice consistent with local needs

Paula Mussetta

Consejo Nacional de investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales .INCIHUSA – CCT CONICET Mendoza.
Argentina
pmussetta@mendoza-conicet.gob.ar

Cita sugerida: Mussetta, P. (2014). Instituciones y recursos hídricos: aportes conceptuales para una práctica política congruente con las necesidades locales. *Mundo Agrario*, vol. 15, n° 28, abril 2014 . Recuperado de: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv15n09>

Resumen

Las instituciones para la gestión hídrica tienen serias dificultades para asir la realidad a intervenir porque parten de supuestos abstractos y homogéneos que poco se asemejan a las complejas problemáticas locales, conflictivas y heterogéneas que estarían destinadas a mejorar. Se genera así una problemática brecha entre las políticas públicas y los problemas concretos. El trabajo propone discutir los marcos teóricos institucionales dominantes señalando limitaciones e implicaciones. A partir de una revisión crítica de bibliografía sobre el tema, el artículo establece líneas de base así como un conjunto de dimensiones de análisis que -desde una mirada diferente- aporte a la conformación de un régimen institucional que contribuya a la reproducción sustentable de los recursos hídricos.

Palabras clave: agua – instituciones – actores sociales - poder

Abstract

Institutions for water management have serious difficulties in grasping reality because they are based on abstract and homogeneous assumptions, that slightly resemble the complex, conflicting and heterogeneous local issues which would be designed to improve. This entails a problematic gap between public policy and local reality. The paper discuss dominant institutional frameworks and analyse limitations and implications. From a critical review of literature on the subject, the article establishes baselines and dimensions of analysis -from a different perspective- contribution to the creation of an institutional regime that contributes to sustainable resource policy water.

Key words: water – institutions- social actors-



“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- Soluciones institucionales que no se conectan con problemáticas locales

Este trabajo plantea los términos de una preocupación acerca de 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 parecen quedar obsoletas para los problemas de las sociedades. La frecuente sobrerregulación de los recursos hídricos no asegura un nivel aceptable de solución de problemas.

Nos interesa en particular el ámbito de la gestión de los recursos hídricos rurales para la producción agrícola, en el que este problema se define por la particularidad de que 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 se genera entre las soluciones para mitigar la escasez y los problemas que ella genera.

El resultado es una serie de intervenciones fallidas en las cuales políticas públicas y programas institucionales que tienen como objetivo incidir en una realidad problemática *x* generando algún efecto, no logran desarrollar su objetivo, lo que constituye la brecha en cuestión. Las explicaciones más comunes a estos reveses culpan -desde el sentido común- de esta incompetencia o bien a los actores destinatarios, en nuestro caso productores rurales, (porque *no saben*, desperdician, no les interesa, no tienen espíritu comunitario) o bien al gobierno (no saben, no les interesa la gente, tienen otros fines). Otro lugar común que suele escucharse en estas explicaciones es que estos mecanismos son aislados, coyunturales y estarían fuera de una programación más amplia. Estos son los argumentos con los que muchos discursos explican la “inutilidad, ineficacia e inoperancia” de las 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 que circula de manera infundada en el espacio público. Hacia allí vamos.

Nuestra hipótesis sustenta la explicación de este problema en otros pilares. Sostenemos que la brecha entre las formas en las que las instituciones intervienen la sociedad y los problemas reales puede explicarse por el tipo de teorías que influyen en e informan a los tomadores de decisiones. No se trata simplemente de un problema conceptual sino de cómo esos marcos teóricos repercuten en la definición de las políticas y los programas. Ante esto, un enfoque diferente sobre las instituciones es necesario si queremos pensar en conseguir un acercamiento entre problemas, propuestas y realidades.

Por un lado, la brecha entre las instituciones y la realidad está condicionada por una numerosa cantidad de factores, por lo que una parte de la misma no se podrá eliminar y hay razones conceptuales para sostener esto. 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) Es decir, las normas, reglamentos, programas y demás elementos con los que las instituciones intervienen la sociedad son textos que tienen luego que ser desarrollados y aplicados por actores concretos: en esas “aplicaciones” prácticas terminan de hacerse. La sociología del derecho se ha encargado de explicarnos este argumento. Por otro lado, es no sólo práctica sino conceptualmente imposible que un diseño de un mapa de la sociedad, como los que utilizan los hacedores de políticas, capte la totalidad de la realidad.

No obstante y para no desilusionarnos antes de tiempo, queremos destacar que una parte importante de la brecha sí podrá reducirse y mejorar, y a ello apunta el aporte de este trabajo. Lo original no es reconocer que existe una brecha, tampoco aceptarla. Más bien, este es nuestro supuesto y punto de partida. Lo relevante es, a nuestro juicio, preocuparnos acerca del porqué e intentar algo. Puede que en muchos campos disciplinarios estas ideas sean moneda corriente, pero en el de los recursos naturales, y en particular de los hídricos para la producción agrícola, no es irrelevante ocuparse de este tema. Y esto por la profunda influencia que ciertos enfoques dominantes tienen y por su peso 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 prósperos; es decir, que medianamente sean apropiados para resolver problemas concretos en el ámbito de la política hídrica rural. Y por último, que ese entendimiento apropiado de las instituciones implica comenzar a pensar fuera de ellas y desprendernos de definiciones y estilos de abordaje. De ello nos ocuparemos en este trabajo.

El desarrollo de las hipótesis planteadas y el logro de las metas que este trabajo propone nos llevó a revisar profunda y extensamente el estado del arte teórico y conceptual que se ocupa de estudiar la relación entre los arreglos institucionales formales y las realidades a intervenir, específicamente en el campo disciplinar de los recursos naturales. Con esta reflexión se pretende realizar un aporte concreto al campo de estudio de la gestión de recursos hídricos, proponiendo una mirada del problema que repercuta en el largo plazo y en sucesivos análisis, en el desarrollo de un nuevo concepto para el abordaje de las instituciones para la gestión hídrica.

2. Perspectivas dominantes que crean y reproducen la brecha

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 para el riego agrícola. Una consecuencia importante de esta presencia dominante es que dichos enfoques influyen notoriamente, con implicaciones contundentes sobre el pensamiento hídrico político, orientando procesos socioeconómicos, construyendo agendas y políticas públicas. Pero también sobre el pensamiento teórico en tanto repercuten en la forma que entendemos las realidades sociales. Esta influencia es problemática y contiene varios puntos oscuros. Resulta, entonces, relevante discutir estos marcos teóricos que dominan el campo de estudio sobre el agua porque ellos informan y alimentan las preocupaciones de los tomadores de decisión; pues al enfatizar algunas aristas por sobre otras ocultan aspectos cruciales de las situaciones. Este es el primer paso –necesario– para la construcción de un marco apropiado de estudio –y construcción– de instituciones para gestionar recursos hídricos para riego. Además, este ejercicio es relevante porque advierte algunas implicaciones importantes acerca de la implementación de estos enfoques para los recursos, su gestión y en definitiva su sustentabilidad y equidad.

Los enfoques a los que nos referimos son: el *paradigma* (teórico y práctico) de la *gobernanza*¹, que condensa en un tono normativo-prescriptivo el decaimiento de la autoridad regidora del estado y el potenciamiento del mercado y la sociedad civil. Y el de los recursos

de uso común o *bienes comunes (the commons)*², que fomenta la gestión y la propiedad colectiva de los recursos. Desde acá se preguntan: ¿qué es lo que lleva a que un grupo de usuarios de un recurso común, por ejemplo el agua, haga de él un uso destructivo (trágico, en referencia a la tragedia de los comunes³) o, en cambio, desarrollen prácticas de uso sustentables (y además, democráticas, equitativas, etc.)?⁴

Estos paradigmas se nutren del problema general de la crisis del modelo de gobierno estatal y de la necesidad de generar cambios relevantes, y desde allí generan propuestas para un amplio espectro de ámbitos: salud, seguridad, justicia, educación y otros. También para el de los recursos naturales, para los cuales sustentan sus postulados en una amplia cantidad de experiencias exitosas de gestión basada en cierto tipo de diseño de principios institucionales.

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.

Sus desarrollos se complementan porque parten del mismo problema empírico y, aunque con matices, sus respuestas son similares.

Gobernanza del agua

En el campo de los recursos naturales se habla de gobernanza y en especial de la gobernanza del agua en un marco de liviandad y vacío conceptual. Las ciencias sociales por un lado, y los gobiernos por otro, la describen como algo deseable, como una forma estable, equilibrada y efectiva de gobierno pero siempre inacabada, porque todos los estudios concluyen en lo lejos que se está y todo lo que falta para alcanzarla en un nivel pleno. Otras veces, el concepto se utiliza de manera laxa como equivalente de “gobierno” en tanto coordinación de la acción, o de “governabilidad” como capacidad de coordinar exitosamente un sistema. Estas asimilaciones se realizan sin tener en cuenta ni la carga teórico-normativa que el concepto trae consigo ni los paradigmas que lo inspiran. Mucho menos, las implicaciones que traen adheridas. La consecuencia es que el término inspira una cantidad de trabajos científicos y programas de gobierno tan inespecífica como variada. Aclaremos.

En primer lugar, es importante mencionar que *governabilidad* y *governanza* no son lo mismo. Governabilidad 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 en el contexto de este concepto ella no tendría la capacidad de

autogobernarse. La gobernanza, en cambio, pone el énfasis en algo más que el sujeto que dirige -gobierno- y se extiende hacia las estructuras, actitudes y comportamientos del objeto de control político. Esta noción es la que llega a 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 -y esto es en definitiva lo que más nos importa-: 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; y por último, y de manera menos explícita: iii) 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 dimensión *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 mecanismo 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 en cómo diferirá su rol una vez reconstruido bajo el nuevo contexto. Las dificultades provienen cuando en la práctica emergen insalvables discontinuidades entre la sociedad que se proyecta políticamente y la sociedad real, de la cual depende seriamente que las consecuencias de la aplicación de un programa como estos de participación tengan un mayor o menor grado de éxito o fracaso. Por último, la dimensión *privatista* de la gobernanza se refiere a la revitalización de los principios privatistas en tanto considera que “el agua tiene un valor económico en todos sus usos y debería ser reconocido como un bien comercializable” (Castro 2005). Esto redundando en una ambigüedad respecto a la propiedad del recurso, ya que se sigue considerando el agua como un bien de dominio público pero al mismo tiempo se crean nuevas figuras contractuales y ajustes que dan 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.

Los bienes comunes

Este enfoque, también conocido como los comunes (*the commons*) o recursos de uso común (*common pool resources*), puede entenderse como una aplicación concreta de la gobernanza de los recursos naturales. El desarrollo de las ideas de esta escuela vaticina que el uso sustentable de un bien común no sólo es posible en condiciones diferentes de las de la coordinación central y el mercado, sino que en ocasiones produce mejores resultados. Explica cómo las personas se pueden autoorganizar para, no sólo evitar la “tragedia de los comunes”, sino también producir resultados beneficiosos para ellas y para el recurso. Son este tipo de instituciones las que van a ayudar al desarrollo de las capacidades de adaptación a la escasez del recurso y a su uso sustentable.

Estas ideas no postulan una relación directa entre conjunto de reglas y comportamientos, pero sostienen que cuando no existe ninguna regla o ningún esfuerzo de monitoreo para asegurar que los usuarios practiquen usos claros no predatorios, esos casos se asocian a *performances* pobres para el recurso. Es decir, no reglas específicas mejores que otras pero sí un conjunto de principios que indican cuáles serán las mejores condiciones institucionales para el bien natural.

Pretenden demostrar –de la misma manera que la gobernanza- que existen opciones posibles a las más tradicionales en el manejo de bienes comunes: la del Estado en primer lugar, y en segundo del mercado –aunque respecto a éste son más ambiguos, como vimos arriba-. La propiedad pública, sostienen, no es la única manera de proteger los bienes; es más, hasta puede ser contraproducente. La gran diferencia la hace el hecho de ser propietario de un recurso: estos actores tendrán los mayores incentivos para realizar las inversiones necesarias para el uso sustentable. Aun así, indican que antes de pensar en un sistema de propiedad privado o de propiedad común (o pública) hay que pensar en condiciones que fortalezcan la emergencia de sistemas de propiedad más eficientes así como la estabilidad de esos sistemas ante cambios exógenos. El éxito no radica en el carácter de la propiedad sino en la capacidad que ese tipo de instituciones tiene para lograr acuerdos entre los participantes en pro de una explotación sustentable. No obstante, cuando la propiedad es común aumentan los incentivos para conseguir esos acuerdos. Como vemos, no proponen directamente la propiedad comunitaria pero sí sostienen la necesidad de 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, analizando formas de coadministración. (Ostrom 2008).

Definiciones inconsistentes

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

Desde los enfoques dominantes, las instituciones son entendidas a partir de un punto de vista administrativo, objetivo y exterior a los actores que las “integran”. En línea con el neoinstitucionalismo económico, son definidas como las estructuras que definen 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 en que los actores las actúan. Cuando se trata de recursos naturales, las instituciones son definidas como recursos de organización que se constituyen para cumplir una función específica en relación con ese recurso, sin considerar relaciones o estructuras sociales previas. Aunque desde aquí 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, para los actores puede ser más importante en muchas situaciones mantenerse al margen de la participación en ellas. Un punto como este sólo se entiende desde las estructuras ya existentes -como redes personales, relaciones patrón-cliente y las instituciones consuetudinarias- (Nuijten 2005). Aspectos que no son incluidos en los análisis de los enfoques en cuestión.

Y aquí subyace otra debilidad de estas teorías: los esquemas propuestos no están preparados para reconocer (mucho menos incorporar) la complejidad de las situaciones que describen y pretenden intervenir. Desde estos enfoques, las instituciones son a-históricas y estáticas; no se ven procesos de acciones sino “fotografías” de los estados de situación de un recurso particular. Los modelos propuestos consisten en una relación cuasi mecánica entre política – implementación y resultados. No toman en cuenta 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 existiesen. Estos enfoques conciben un tipo de acción social sustentada en el individualismo metodológico, por lo que ven reglas para la acción antes que prácticas sociales. Esto los lleva a entender los recursos naturales como socialmente desarraigados: son definidos como bienes de uso común y compartirían los atributos con todos los de su especie (con lo cual no tendrían nada de especial o de diferente en términos conceptuales el software libre, un bosque o un recurso pesquero). Que el agua sea un recurso inherentemente asociado no sólo al recurso natural tierra sino al *territorio* no le agregaría ninguna particularidad.

Además, estos enfoques asumen una mirada ingenua del concepto *comunidad*, como una entidad homogénea y con capacidad para establecer relaciones vinculantes, sin atender a las profundas e importantes diferencias sociales entre actores ni a las relaciones conflictivas o de poder entre ellos. Algunos sí llegan a verlo pero igualmente desconocen el papel explicativo de las dimensiones socioculturales de creencias y de información así como las asimetrías de poder. Asimismo, por el sólo hecho de ser cuantitativos, estas perspectivas no pueden ver fenómenos y procesos que son inherentemente cualitativos, como la jerarquía, el poder, las construcciones culturales, las interpretaciones de los agentes, entre otros. Es decir: los ven, pero al tratar de cuantificarlos los simplifican de tal forma que terminan por anularlos y quitarles importancia explicativa. De esta forma, tampoco profundizan en la cultura ni en las relaciones conflictivas.

Asumen también la homogeneidad de los actores, porque asumen que bajo las mismas condiciones todos actúan de la misma manera. Este énfasis en el comportamiento racional de los actores impide atender a la posible multiplicidad de interpretaciones. Por ello 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. (Mosse 2006; Birkenholtz 2011) Cuando estas generalizaciones bajan a la práctica se vuelven obsoletas.

Otra debilidad radica en que dichas perspectivas focalizan en instituciones que son diseñadas para una función específica en relación con los recursos naturales, con un sobreénfasis en la eficiencia. Es decir, vinculan instituciones particulares a temas particulares y asumen diferencias no interactivas o entre los planos formal e informal, o local y global, sin considerar la cantidad de situaciones en las que estos límites son borrosos. Esta dificultad para ver los solapamientos entre instituciones diversas o entre las diferentes formas institucionales lleva a que las prescripciones políticas se dirijan o bien al ámbito formal (recomendaciones para el Estado) o bien al de las instituciones locales. Nunca a los intersticios. Creemos en cambio que no sólo no es posible establecer estos cortes dicotómicos en la realidad, sino además que estos traslapes son tan importantes como las instituciones específicas mismas. Las superposiciones entre unas y otras son fundamentales para la gestión de los recursos porque allí, en esos intersticios, se juega gran parte de la definición de la gestión del agua. No reconocerlas es dejar fuera aspectos fundamentales de las realidades empíricas.

3- El continuo proceso de interacción entre instituciones que intervienen y realidades intervenidas

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; Banakar 2009). Desde esta perspectiva, la producción de reglas y normas es un proceso por el cual las expectativas de ciertos actores (que actúan en representación de otros y de “la ciudadanía”) son elaboradas en ámbitos de negociación de posiciones y de poderes. El resultado de este proceso de negociación de posiciones y expectativas son las leyes, reglas e instituciones. A partir de esto, se vuelve crucial para el analista atender a 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)

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 bajo la de relaciones de poder y control, que muchas veces difieren de las que definen el régimen formal (Boelens y Zwarteveen, 2005). Justamente, una de las particularidades de las instituciones que regulan el agua 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 aún más significativo en regiones cuya producción depende en su totalidad del riego.

No será posible “resolver” la brecha entre las instituciones y las realidades que ellas buscan intervenir si no se asume que tanto unas como otras son componentes inseparables y mutuamente determinados de un mismo proceso y que las formas que éste adquiere no son directas ni predeterminadas sino con atajos y vericuetos que en gran medida dependen de situaciones concretas. Estos espacios llenos de incertidumbre son los que demandan ser explicados.

Entonces, el desafío consiste en entender qué hay en ese espacio que queda entre las instituciones y la realidad concreta a ser intervenida, que hay en el medio. Es necesario construir un conjunto de categorías analíticas que nos indique de qué se trata eso que, en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos, se entreteje entre los dos extremos de la brecha y cómo abordarlo.

El planteo que aquí destacamos supone que son las actuales formas dominantes de pensar la intervención institucional las que justifican y arraigan las tramas sociales de desigualdad y que habilitan una desigual apropiación del recurso. Ante ello, es fundamental remarcar que la necesidad de recuperar los aspectos locales de lo que las instituciones pretenden intervenir deberá tener como norte el cambio en las estructuras actuales de dominación e inequidad, así como la sustentabilidad de los recursos. Sólo así tendrá sentido tomar en cuenta nuestra propuesta. Allí residen las claves para el enfoque institucional al que queremos aportar con esta discusión.

Construyendo los espacios intermedios

Compartiendo la preocupación por la estrechez de los estudios dominantes 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 que pretenden superar estas debilidades. Así, entienden las instituciones de una manera amplia y compleja, no como el conjunto de reglas y recursos que orientan las acciones de los actores sino como una densa 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). Estos autores aportan interesantes maneras de conceptualizar los marcos institucionales, atendiendo a su complejidad y a los diferentes niveles implicados en los procesos de toma de decisión ambiental.

En su trabajo sobre los ejidos mexicanos, Nuijten 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 los que se definen categorías sociopolíticas con diferentes posiciones e intereses” (2005). Si bien pueden tener una cierta estabilidad durante un período, siempre están en proceso de cambio, por lo que no es posible “congelarlos” en términos de límites sociales o territoriales.

En una línea similar, 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 redes de problemas / asuntos (*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, sugiere 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.

Otra contribución a esta mirada es la de Metha, quien enfatiza la necesidad de deconstruir las distinciones entre instituciones formales y no formales, y entre locales y globales, tan arraigadas en los estudios dominantes. Para Metha, 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.

Estos autores nos ayudan a reconocer el carácter problemático de los supuestos con el que trabajan los enfoques dominantes sobre 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 -su conformación y efectos - desde los actores y sus prácticas concretas para pensar desde allí las posibilidades reales y potenciales de afrontar el manejo sustentable de recursos naturales⁵.

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 del agua que necesitan para desarrollar sus actividades productivas⁶. 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 entretiene 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 hidrosociales⁷ que surgen entre lo que las instituciones proponen y producen y lo que los actores hacen con ello.

4. Las premisas propuestas

En un intento por avanzar en nuevas direcciones hacia la construcción de un campo de investigación sobre instituciones y recursos hídricos, queremos resumir y enfatizar los aspectos importantes con los que creemos deberían construirse las categorías analíticas para abordar el estudio de la gestión de los recursos naturales.

-La 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. 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. No obstante, subrayamos la necesidad de realizar un giro sobre el concepto de instituciones que modifique la forma en que las entendemos, y en especial, su papel en la explicación de la gestión de los recursos hídricos.

Seguimos a Barth cuando expresa que “no es que las instituciones formales sean irrelevantes para conocer lo que está sucediendo; sólo que las instituciones formales *no es* lo que está sucediendo” (Barth 1993, p. 157, citado en Nuijten 2005). No sólo las miradas académicas sino también las de los mismos tomadores de decisiones políticas sobreestiman el potencial y la fuerza directiva que las instituciones formales tienen sobre las poblaciones “intervenidas” y su capacidad para imponer soluciones políticas, sin considerar en profundidad el impacto que las características de esas poblaciones puedan tener sobre los objetivos de las intervenciones.

Cuando la carga de esfuerzos y expectativas, así como de la explicación del éxito en la gestión, se ubican en el carácter de las instituciones, sean estas estatales, privadas o comunitarias, el error que se comete es el de estar atendiendo sólo a una parte del cuadro en tanto, como sostienen Long y Jilong (2005), ello sólo representa un fragmento de la

variedad de actores y hechos que van a determinar el resultado de las intervenciones. Que una comunidad o grupo de actores alcance 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 de ello, pero también de las condiciones del entorno, de las relaciones que se establezcan entre los actores y de las características biofísicas del recurso. Y esto no es un asunto de menor importancia.

Junto a ello, el otro punto que da forma a este cambio en la mirada es que no es posible pensar en que haya una única institución para todos los casos. Un par de ejemplos ayudan a aclarar este punto. Uno de los argumentos más fuertes con los que se defiende la propuesta del mercado como el mejor tipo de institución para la gestión del agua es el que destaca que la consistencia, seguridad e información completa son las características que hacen que este tipo de instituciones sean las más efectivas para la gestión hídrica. No sólo no creemos que estos principios por sí solos consiguen este tipo de logros sino que, aun concediéndole este crédito, esas características probablemente no serán las más apropiadas en escenarios en los que los cambios hidroambientales condicionan severamente los ciclos productivos. En estos entornos ayudarán más unas instituciones flexibles, que logren responder a los cambios repentinos en las situaciones locales y adaptarse a la constante creación de contratos nuevos que deberán formarse como consecuencia de circunstancias inesperadas (Metha *et al* 1999). La estabilidad y confianza de los mecanismos del mercado quizás sea apropiada, pero para otro tipo de contextos. De igual manera, un programa que prevea la gestión participativa del agua no producirá los mismos efectos en un grupo social con rasgos comunitarios donde la trayectoria de convivencia grupal deriva en fuertes vínculos identitarios, o en que los actores habiten la tierra que producen -como es el caso de las comunidades originarias-, que un contexto en el que los propietarios no habitan el territorio y desarrollan en cambio relaciones impersonales de tipo empresarial. No podemos predecir que “x” instituciones generarán “y” resultados, pero sí que en configuraciones ecológicas dinámicas las instituciones derivadas de interacciones entre actores individuales o grupales, basadas en la negociación de derechos, serán con mucha seguridad las más efectivas en la administración del acceso a los recursos y gestión de los mismos.

Estos ejemplos ilustran la idea que queremos transmitir: la indagación del campo de las instituciones encargadas de regir los recursos hídricos no debe enfocarse en sugerir –tal como lo hacen los enfoques dominantes- cuál es el arreglo institucional óptimo para el desarrollo de adaptaciones eficientes a los cambios climáticos o a la gestión del recurso.

Una propuesta de este tipo es improcedente porque no existe algo como “la mejor institución” ni tampoco la eficiencia institucional es un concepto abstracto que puede usarse indistintamente en diferentes contextos. Los esfuerzos deberán orientarse a entender las condiciones locales 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.

- *Las instituciones no existen por fuera de los actores y sus prácticas.* Las instituciones no sólo son las reglas y los recursos que habilitan y restringen las acciones de los actores sino también la permanente reproducción de esas reglas y recursos por parte de la variedad de los 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. 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. 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. En estas prácticas 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 que 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 esas instituciones y son alcanzados por ellas 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.

Desde esta perspectiva, cualquier institución hídrica que prevé entregar derechos de uso o acceso al recurso no es nunca “evento único” (Lund y Lund 2005). Su sola instauración no garantizará su continuidad. Por ejemplo, un sistema de gestión pública que entregue dotaciones de agua sin costo a los actores rurales para riego puede llevar a que esos productores decidan “vender su agua” a otros productores o a otros usos porque les es más

rentable que utilizarla para cultivar sus tierras. Este mercado negro o ilícito de aguas con seguridad desvanecerá los objetivos de una política pública de usos de agua que evite la introducción de mercados para no quitarles agua a los sectores menos eficientes en tanto son los mismos portadores de esas dotaciones, los destinatarios de las políticas de dotación pública de agua, los que optan por venderla a otros sectores. El conjunto de estas prácticas no debería considerarse como el simple (mal) uso o aplicación de una política institucional sino que es tan importante para el estudio de las instituciones como lo son los estatutos formales de otorgamiento de estos derechos. De aquí que otro aspecto fundamental del estudio de las prácticas institucionales sea que ya no podremos analizar estas operaciones como intervenciones discretas, aisladas temporal y espacialmente. Habrá que pensarlas y abordarlas en cambio, como parte de un flujo de relaciones e interacciones.

Por otra parte, los actores que encarnan esas prácticas tampoco son uno sólo: son múltiples y heterogéneos. En el ámbito de los recursos hídricos, la lista incluye 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”.

En síntesis, 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 que mejoren la gestión en torno a los recursos naturales.

-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 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. No debe pasarse por alto que ambos tipos de elementos son fundamentales para entender cómo son las instituciones, cómo se diferencian unas formas institucionales de otras y qué efectos tienen estos aspectos sobre su operación en la sociedad (Sharma y Gupta, 2006: 8). No es posible separar las formas materiales de las instituciones de sus formas ideológicas porque 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.

Las intervenciones de las instituciones afectan directamente los mundos cotidianos de los sujetos y así se convierten en parte de sus recursos y restricciones. Se construye en estos encuentros una idea acerca de las organizaciones. Las prácticas institucionales se introducen en un espacio social saturado de significados y relaciones de poder, un espacio siempre concreto, situado. Son un recurso más, disponible para los diferentes sujetos sociales (Escalante 2007). Esto que las personas piensan de las instituciones afectará todas las intervenciones. Asimismo, lo que la gente piensa y conoce es inseparable de lo que hace o haría. En el caso de las instituciones de gestión del agua, esto implicaría ocuparse de las interpretaciones de los actores sobre el régimen del agua, indagando en las actitudes hacia los problemas de sequía, o demanda excesiva, así como en las expectativas y perspectivas hacia las posibilidades de modificar esos problemas. Lo importante de estos interrogantes es que allí se terminan de definir las instituciones.

La intervención y la presencia institucional pueden advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de los actores; esto es la capilaridad institucional, como lo llama Oszlak (2012). Estos son, en definitiva, procesos culturales a través de los cuales las instituciones son hechas realidad y experimentadas, y que permiten ver que la cohesión y unidad institucional es una ilusión creada por algunos enfoques. Ante esto, lo que emerge son ideas disputadas y frágiles en tanto son el resultado de un proceso de luchas de sentido que no debería ser dado por hecho, sino interpelado. La focalización en las prácticas y las representaciones cotidianas como modos por medio de los cuales se constituye una institución es una decisión metodológica fundamental porque abre un amplio terreno de lugares y textos a través de los cuales repensar el concepto. Pensar cómo las instituciones son constituidas culturalmente, cómo se sustancian en la vida de las personas y en las consecuencias sociopolíticas y cotidianas de estas construcciones significa movernos más allá del nivel institucional de análisis para atender las prácticas sociales y burocráticas (Sharma y Gupta, 2006). Las prácticas y las imágenes de las instituciones nos muestran un panorama en el que los límites entre lo formal y lo informal, lo local y lo externo, lo institucional y lo no institucional es flexible y no siempre claro. Las instituciones son dinámicas, heterogéneas, contestadas aunque su carácter obsoleto nos haga creer que son inertes e inamovibles.

-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 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 atravesados por cuestiones de poder, de conocimiento y de organización interna que definirán en gran medida su orientación y su resultado.

Una debilidad fundamental en el debate sobre el poder y los recursos naturales la constituyen 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 -aun 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 de 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 también por las relaciones que establezcan entre ellos los actores, que estarán ampliamente condicionadas por las características que para cada contexto sean relevantes: diferencias económicas, de género, edad, de identidades étnicas, de estatus...

Resulta importante enfatizar también que, en el ámbito de las instituciones para la gestión y uso de los recursos hídricos, el Estado es un actor fundamental porque, al menos en nuestra región, el agua es un recurso público. No obstante, debemos tener muy claro que el Estado no es la única institución generadora de normas para la regulación hídrica. Las leyes formales, la burocracia, las instituciones ayudan a especificar un marco amplio y común. Pero siempre habrá una multiplicidad de interpretaciones -que se negocian en arenas institucionales- y, sobre todo, 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 en el medio de las instituciones formales y la realidad: los intersticios institucionales.

Lo aquí propuesto contribuye a generar programas de investigación que creemos superadores de otros cuyos problemas hemos señalado detenidamente. Pero el verdadero desafío consiste en cómo estas ideas renovadoras pueden redundar sobre una práctica política que genere acciones destinadas a la gestión del recurso hídrico. Sin duda, requerirá un estilo de hacer política que sea hábil para moverse cuidadosamente entre una práctica institucional que sepa encarnar el principio que indica que no hay una solución única para todos los casos y que en su hacer reconozca e incorpore también la heterogeneidad de los actores y los aspectos propios de las formas locales. Pero que sea suficientemente sólida

como para no caer en relativismos que terminen por sostener las situaciones de desigualdad que el enfoque pretende evitar sino que promueva un desarrollo equitativo para los actores y sustentable para el recurso. Esto es, en sí mismo, un camino que demanda mucha indagación.

Sin embargo, una contribución prioritaria en esta línea será el diseño de herramientas flexibles para ser utilizadas en el mundo práctico de la planificación política, de la toma de decisiones y la práctica política. Asimismo, construir espacios de acercamiento entre tomadores de decisiones, la diversidad de actores destinatarios y científicos. Y, especialmente en el caso de los recursos naturales será fundamental la incorporación de enfoques interdisciplinarios para evitar que aspectos clave queden soslayados de antemano. No es un camino resuelto pero sí una forma de acercarnos a un grado aceptable de consistencia entre las reformas propuestas y las condiciones sociales, económicas y políticas.

Notas

[1](#) Un doble proceso va creando las condiciones para el auge de la gobernanza. Por un lado, un impulso desde el sistema político: la democratización de los Estados puso en discusión la idea de un gobierno interventor ilimitado en su poder y sus recursos; por el otro, el impulso también provino desde la sociedad: nuevos sujetos de la acción política reclamando su inclusión en todo el ciclo de las políticas presuponen una sociedad civil activa, *empoderada*.

[2](#) Los recursos de uso común se refieren a bienes en los que el uso de una persona disminuye el uso de otra persona y en los que es difícil y costoso excluir a otros usuarios -ajenos al grupo- del uso de ese bien. Elinor Ostrom -y su equipo- ha analizado extensamente cómo los usuarios de un mismo recurso natural actúan en conjunto para no provocar un uso destructivo del mismo. El libro *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* es una de las principales obras que expone las ideas de esta escuela de pensamiento.

[3](#) Esta escuela se opone a lo augurado por G. Hardin en su famosa "tragedia de los comunes": aquella metáfora que sostiene que en una comunidad de pastores sin ningún tipo de control externo y de libre acceso al recurso (sin Estado ni 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.

[4](#) Las ideas y experiencias de la escuela de los bienes comunes parte de la negación de estos pronósticos y la demostración de que el uso sustentable de un bien de uso común no sólo es posible en condiciones diferentes de las de la coordinación central y el mercado sino que es preferible, porque produce mejores resultados.

[5](#) En el campo de los estudios que se preocupan por la relación entre los recursos naturales y el poder no podemos dejar de mencionar las fundamentales contribuciones de la ecología política (Blaikie y Brookfield 1987, Watts 1983 Escobar). Si bien los abordajes de estos autores y los que este trabajo propone se construyen con formulaciones diferentes, las preocupaciones se enfocan a los mismos objetos y se preguntan sobre los mismos procesos. En este sentido, una inquietud compartida es la de vincular los problemas locales y las condiciones particulares a causas y factores globales.

6 En la base de esta producción normativa local y en un contexto de tierras secas como Mendoza Argentina, afectado además por hechos climáticos extremos, se encuentran una demanda de agua no satisfecha y una necesidad concreta de acceso al recurso.

7 Para ciertos contextos, el concepto de relaciones hidrosociales podría parecer un exceso. Sin embargo, no lo es desde el tipo de preocupaciones y problemas que se generan en las “tierras secas”. En ellas, los entramados sociales se asocian fuertemente a la manipulación intensiva y amplia del recurso hídrico. Es que al mismo tiempo que el espacio es transformado en territorio mediante la dotación de agua, la apropiación y el uso del recurso hídrico generan y reproducen una trama de relaciones sociales y políticas en las cuales se distribuyen cuotas de poder (Montaña 2012). En contextos como estos, el agua adquiere la capacidad de estructurar y configurar asimetrías sociales y privilegios –principalmente económicos–.

Bibliografía

Aboites, L. (2004). “De bastión a amenaza. Agua, políticas públicas y cambio institucional en México, 1947-2001”. En Graizbord, B. y Arroyo A. J. (Coords) *El futuro del agua en México*. Edit. Universidad de Guadalajara, Colmex, UCLA, Casa Juan Pablos, México, pp. 89-113

Aguilar, L. 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, Caracas, 1-15.

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

Banakar, R. (2009) “Law through the sociology’s looking glass: Conflict and competition in sociological studies of law”. En: Denis, A. y Kalekin-Fishman, D. (eds.). *The New ISA Handbook in contemporary international sociology: conflict, competition, and cooperation*. Londres: Sage, pp. 58-73.

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. *Progress in Human Geography*, Año 36. Núm. 295. Publicado originalmente en version online, 24/10/2011. pp. 1-21

Blaikie, Peter y Brookfield, H. (1987) *Land Degradation and Society*. Londres: Methuen.

Boelens, Rutgerd y Zwarteveen, Margreet (2005) “Legal complexity in the analysis of water rights and water resources management”. En: Roth; D, Boelens; R y Zwarteveen, M. (eds). *Liquid relations. Contested water rights and legal complexity*. Nueva Jersey: Rutgers University Press. pp.1-20.

Castro, J. E. (2005) Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. *Cuadernos del CENDES*. Tercera Época, año 22, N° 59, Mayo- Agosto, pp. 1- 21.

Edwards, M. (1989) The irrelevance of development studies. *Third World Quarterly*, Vol. 11, Núm. (I), Enero, pp. 116-135.

Escalante, F. (2007) Baile de máscaras. Conjeturas sobre el Estado en América Latina. *Nueva Sociedad*. N° 210, pp. 64-77.

Escobar, A. (2005) "Depois da Natureza. Passos para uma Ecologia Política Antiessencialista". En Alimonda, H. y Parreira, C. (orgs.). *Políticas Públicas Ambientais Latino-americanas*. Brasilia: FLACSO Brasil-Abaré, pp. 17-55.

García Villegas, M. (2003) Symbolic power without symbolic violence. *Florida Law Review*, Vol. 55, Enero, N° 1, Universidad de Florida-Levin College of Law, 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. y van der Ploeg, J. D. (1994) "Heterogeneity, Actor and Structure: Towards a Reconstruction of the Concept of Structure". En: Booth, D. (ed.). *New Directions in Social Development: Relevance, Realism and Choice*. Londres: Longman, pp. 62-89.

Lund, S. y Lund, C. (2005) Power, Development and Environment: An Introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* vol. 4, N° 2. pp. 1-5

Metha, L.; Leach, M.; Newell, P; Scoones, I.; Siravaramakrishnan, K. y Way, S. (1999) Exploring understandings of institutions and uncertainty: new directions in natural resource management. *IDS Institute of Development Studies Discussion Paper 372*.

Montaña, Elma (2012) *Escenarios de cambio ambiental global, escenarios de pobreza rural*. Buenos Aires: CLACSO.

Mosse, D. (2006) Collective action, common property and social capital in South India: an anthropological commentary. *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 54, N° 3 (Abril 2006), pp. 695-724.

Nuijten, M. (2005). Power in Practice: A Force Field Approach to Natural Resource Management. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* vol. 4, no. 2 pp. 1-14.

Ostrom, E. (2008) "Institutions and the environment". En: *The economic analysis of institutions*. Oxford: Blackwell Publishing. pp.24-31

Oszlak, O. (2012) La capilaridad social del rol del Estado. *Voces en el Fénix*. Núm. 17. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-capilaridad-social-del-rol-del-estado>

Sharma, A. y Gupta, A. (2006). Introduction: rethinking theories of the state in an age of globalization. En: Sharma, A y Gupta, A (eds). *The anthropology of the state. A reader*. Oxford: Blackwell, pp. 1-42.

Watts M, (1983) "On the poverty of theory: Natural hazards research in context". En Hewitt, K. (ed.) *Interpretations of Calamity*. Boston: Allen and Unwin, pp. 231–262.

Fecha de recibido: 4 de abril de 2013

Fecha de aceptado: 10 de octubre de 2013

Fecha de publicado: 15 de abril de 2014