

SEMINARIO INTERNACIONAL
Territorios rurales en movimiento
Movimientos sociales, actores e instituciones del desarrollo territorial rural
Año 2006

PONENCIA LIBRE

Título

Gobernabilidad de los sistemas hídricos territoriales. Construcción del concepto y propuesta metodológica para su medición

Autores

GENNARI, Alejandro Juan

EISENCHLAS, Paula Soledad

Afiliación Institucional

Gennari, Alejandro: Secretario de Gestión Institucional del Departamento General de Irrigación, Mendoza, Argentina. Profesor Titular de Economía y Política Agraria, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. E-mail: agennari@irrigacion.gov.ar

Eisenchlas, Paula: Directora de Evaluación y Control, Unidad de Financiamiento Internacional, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza, Profesora Coordinadora de Sociología Ambiental, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. E-mail: paulaeisenchlas@hotmail.com

Resumen del documento

Las instituciones de base local son un actor clave para el desarrollo regional, de carácter endógeno, basado en la fisonomía de la propia comunidad y en el reconocimiento y valoración de sus intereses. Estas mismas instituciones orientadas a la gestión de un recurso vital, como es el agua, poseen una función clave; dada en su potestad de asignar, distribuir, controlar sus usos productivos y sociales y orientarlos en torno a objetivos de carácter superior: el bien común y la reducción de las desigualdades sociales. Esta lógica se inscribe en el marco del concepto de gobernabilidad.

Este trabajo propone una construcción teórica del concepto de gobernabilidad aplicado a los sistemas hídricos territoriales, mediante: a) el análisis del significado de los términos *sistema, hídrico y territorial*, b) la identificación de sus componentes a partir de una elaboración de deconstrucción del concepto, y finalmente, c) sus herramientas y elementos auxiliares.

Además se realiza una propuesta metodológica orientada a crear un sistema que permite medir y calificar situaciones de gobernabilidad territorial de sistemas hídricos, a partir de la identificación de variables de aproximación e indicadores de medición empírica, enfocados a conocer la capacidad de las instituciones de administración del agua para contribuir en procesos de profundización de prácticas ciudadanas.

1.- Introducción

La gestión de los recursos naturales es un campo en el que intervienen una diversidad de actores y prácticas sociales entre las cuales no se encuentran ausentes las posiciones en torno al poder de propiedad, administración y asignación de los recursos. En este sentido, las organizaciones locales que ejercen estas potestades son sujetos de análisis en torno a su contribución real y efectiva hacia mejores situaciones de desarrollo poblacional y territorial.

Los sistemas institucionales son actores clave de los procesos de desarrollo local, en tanto colectivos sociales poseen la capacidad de orientar y asignar recursos en torno a fines. Son, en síntesis, núcleos de gestión social a los cuales es posible calificar en función de sus competencias de gobernabilidad, concebida en términos generales como la capacidad que despliega en torno a ordenar y dirigir los recursos y factores a la consecución de objetivos. Estos propósitos constituyen el fin último de toda acción territorial con base en la gestión del agua, a saber: ampliar las oportunidades de la gente, mediante la aplicación de políticas y medidas de desarrollo territorial, con los siguientes alcances: se debe tratar de un desarrollo de carácter local, orientado a la expansión de las potencialidades de lo agrícola en particular y lo rural en general, generando mejoras concretas en las condiciones productivas y comunitarias de la población, a partir de prácticas endógenas e inclusivas, tendientes a un desarrollo de carácter sustentable.

La particularidad de los sistemas hídricos está planteada desde la misma naturaleza del recurso agua, desde su importancia vital para posibilitar los asentamientos humanos y para colaborar en un desarrollo productivo y social con base territorial. Desde estas concepciones se hace necesario enfocar el análisis de la capacidad de gobernar territorios desde las instituciones locales, y conocer sus posibilidades de cooperación en acciones concretizadas tendientes a la superación de los principales problemas de las regiones más desfavorecidas: fundamentalmente la inequidad social y sus correlatos en las situaciones de pobreza, marginalidad y exclusión.

Este trabajo sugiere las bases conceptuales para construir la noción de gobernabilidad de sistemas hídricos territoriales a través de un análisis teórico de

estos términos, de sus elementos constitutivos y de las herramientas para su efectivización.

En base a esta desagregación conceptual se proponen variables e indicadores de medición empírica y un sistema de calificación y medición para analizar las situaciones de gobernabilidad de sistemas hídricos territoriales. Si bien las bases del trabajo han sido diseñadas para su aplicación en las Instituciones propias de la provincia de Mendoza, las dimensiones de análisis, las variables de aproximación, los indicadores de medición y en conjunto la estrategia metodológica global puede ser traspolada a diversas situaciones geográficas.

2.- Delimitación del objeto: ¿qué es un sistema hídrico de carácter territorial?

La especificidad del campo analítico para este trabajo está dada por el estudio de gobernabilidad de sistemas hídricos y territoriales, y cómo factores y recursos se ordenan en dirección a objetivos.

Esta afirmación comporta elementos destacables: a) **un sistema** refiere a un conjunto de elementos interconectados, cuya especificidad se construye sobre las relaciones entre las partes. Tal vinculación no es azarosa sino que deviene en lo que es a causa de relaciones necesarias, previamente establecidas y con un cierto grado de permanencia y persistencia. Tal andamiaje configura una estructura en la cual pueden identificarse las partes componentes, la relación (y su modalidad específica) que se teje entre ellas, y los resultados que dibujan un todo (conjunto particular y específico que toma esta fisonomía recibiendo influencias que ejerce el contexto histórico-espacial).

b) En segunda instancia, un sistema de carácter **hídrico**, se particulariza por la naturaleza del factor agua. Un carácter preeminente en Mendoza es su escasez¹, seguido de la necesidad mejorar su gestión y administración y optimizar sus resultados. En Mendoza, el agua para riego es administrada por el Departamento

¹ En Mendoza, el territorio irrigado no alcanza al 4% de la superficie total, concentrando el 99% de los asentamientos poblacionales y las actividades productivas con algún requerimiento hídrico.

General de Irrigación (DGI), a través de un esquema de base territorial que incluye las siguientes instancias administrativas:

- DGI Central
- Subdelegaciones de Aguas (con una función específica de macrodistribución)
- Inspecciones de Cauce (cuya tarea se centra en la microdistribución)
- Asociaciones de Inspecciones de Cauce (unidades organizativas que agrupan Inspecciones).

Se explicita la estructura organizativa porque es un factor que demuestra el componente territorial del sistema y porque la propuesta metodológica de este trabajo consiste en generar una herramienta capaz de evaluar las capacidades y situación de gobernabilidad de las Inspecciones de Cauce (organismos locales de administración del agua).

Para avanzar en la construcción de un concepto de gobernabilidad relativo al factor hídrico y su territorialidad es importante identificar relaciones de carácter sistemático entre el recurso y el entorno social. Sólo a partir de una aproximación a estas vinculaciones puede dilucidarse una noción de gobernabilidad que contemple la situación histórica – social de las instituciones locales y su capacidad para reorientar los recursos hacia un mayor equilibrio social.

Estas relaciones son de diversos órdenes: naturales, históricas, legales-institucionales, organizacionales, territoriales, financieras y socio-culturales.

Los motivos naturales se basan en las características físicas de Mendoza, donde sólo 200 mm de precipitación media anual hacen imprescindible el control de las aguas para el desarrollo de la agricultura a través del riego y para el ordenamiento de territorio y el establecimiento poblacional. Estos índices promedio determinan una estructura de ocupación y aprovechamiento territorial muy concentrada en torno a los lugares de disponibilidad del recurso.

Con relación a los procesos históricos, el control del agua fue determinante en el surgimiento de los oasis irrigados en Mendoza. En la segunda mitad del siglo XIX la expansión de la agricultura producida por las colonizaciones fue generando cada vez más conflictos por el uso del agua, el recurso mostraba crecientemente su carácter determinante en la organización del territorio y en el crecimiento y desarrollo económico. Su control pasó a ser sinónimo de riqueza, poder y por tanto

posibilidades futuras. El agua, poco a poco, se fue convirtiendo en factor estratégico, y esta cualidad exigía el surgimiento de un sistema organizado de administración y control.

El formato legal-institucional del DGI corresponde a un ente público autárquico con el monopolio constitucional para el otorgamiento de concesiones de uso de agua en Mendoza, extendiendo su influencia a las aguas superficiales de los ríos y aguas subterráneas y sus distintos usos: consumo humano y animal, riego, uso recreativo y turístico, minero, petrolero, etc. La Constitución provincial del año 1916 consagra un régimen descentralizado de administración del agua (se crea el DGI), y se le otorga autonomía técnica, funcional y financiera. Este acto jurídico da lugar a una fisonomía organizacional con participación de los usuarios en el gobierno y administración del agua. Se define la organización de regantes por canales y surge lo que hoy se conoce como Inspecciones de Cauce, cuyo carácter también es autárquico, con disponibilidad financiera y elección periódica de autoridades entre los regantes asociados. Este esquema participativo es una característica importante, pues implica una concepción de naturaleza democrática basada en la representatividad de las autoridades y en la representación de los regantes.

En cuanto a los aspectos financieros, el DGI es independiente del poder político ocasional, establece el canon de concesión de uso de las aguas superficiales, así como también las cuotas partes de devolución proporcional de las obras realizadas en ríos y cauces. A su vez, las Inspecciones establecen sus presupuestos fijando su prorrata de administración, en la que pueden incluirse obras de mejoras de la red o con otros fines, a su cargo.

Finalmente, el aspecto socio-cultural se refiere a la dimensión valorativa del agua en la vida de la gente de Mendoza, sea o no regante. El control social del agua es determinante en la vida comunitaria, y el manejo del recurso como sus usos, mecanismos de asignación y distribución y condiciones de accesibilidad para la población constituye una problemática esencial. Hoy, el problema adquiere otras magnitudes, ya no es sólo controlar y distribuir el agua, aparecen cuestiones independientes del factor cantidad, dando lugar a temas de calidad y competencia entre usos, a indicadores de contaminación y efectos ambientales, como a la eficiencia de las instituciones y organizaciones responsables de la administración, y en definitiva a las problemáticas de acceso de la población en condiciones de equidad. Surgen nuevas demandas comunitarias y sociales, se diversifican y

expanden los temas de actuación y competencia de las organizaciones tradicionales y aparecen nuevos actores que representan diversidad de intereses y posiciones: se refleja con mayor claridad el problema de la gobernabilidad de un sistema hídrico.

c) Un sistema hídrico de carácter **territorial**, se caracteriza porque el territorio constituye un entorno espacial y cultural definido por relaciones socioeconómicas específicas y excede, por lo tanto, el concepto estrictamente físico o político que establece una demarcación distrital. Un territorio es una categoría analítica en la que confluyen distintos factores; proximidad física de la población, características idiosincráticas y culturales comunes y (especialmente en el caso de espacios rurales) relaciones económicas fundadas en un tipo de actividad predominante, las de origen agrícola.

2.3.- Hacia la construcción de un concepto de gobernabilidad

Hacer referencia a la gobernabilidad implica reconocer una complejidad sustentada en las multidimensiones que la conforman, por ello es necesario deconstruirlo en sus componentes, que son, variados y diversos.

Toda noción teórica (concepto) posee una dimensión de carácter social (en palabras de mayor precisión sociológica debería considerarse como carácter histórico). De allí que la aparición de terminología responde a momentos particulares, en los cuales se reflejan ciertas circunstancias que no existían con anterioridad, y que por lo tanto son producto del acontecer social / histórico.

En función de las características de orden natural, histórico, legales-institucionales, organizacionales, territoriales, financieras y socio-culturales que marcan la fisonomía de la gestión del agua (y de las relaciones que ésta conlleva) se da cuenta del surgimiento de un conflicto: la escasez de un recurso vital y las dinámicas de poder que se entretienen en torno a la gestión apropiada², y a la direccionalidad social orientada a lograr mayores niveles de equidad que implica su administración. Es el propio desenvolvimiento histórico el que plantea la aparición de

² El concepto "apropiado" puede poseer diversas acepciones, en el marco de este trabajo se define como aquél mecanismo de gestión que es capaz de optimizar el resultado o impacto de un recurso.

un enfrentamiento de intereses en torno al tema hídrico, a medida que las relaciones sociales y de producción se van complejizando. La gobernabilidad hace referencia a la capacidad de una entidad de administración (gubernamental en este caso) para solucionar conflictos, disminuir su ocurrencia mediante una adecuada planificación, o bien para atenuar sus efectos negativos. En los sistemas hídricos consiste en la posibilidad de generar y aplicar herramientas de gestión para mejorar su rendimiento³ y mejorar las utilidades sociales globales.

2.3.1.- Herramientas para la gobernabilidad

Dado que una situación de conflicto puede ocurrir a raíz de la diversidad (a veces como superposición, antagonismos o disparidad) entre actores, o de ellos con el entorno, se hace necesario la presencia de **i) sistemas de articulación e integración**. Si, como se ha dicho, la gobernabilidad se actualiza efectivamente mediante el accionar institucional hacia objetivos de mejora en las condiciones de desarrollo equitativo y sustentable, su carácter es eminentemente integrado, integral e integrador.

Una estrategia integrada supone el uso simultáneo de diversas herramientas de carácter técnico y social. Un mecanismo de esta naturaleza resuelve (o se encamina a hacerlo) una variedad de problemáticas, al afectar no sólo una cuestión de dotación, digamos en este caso, de agua, sino también a mediar en las condiciones de su uso social y en las dinámicas de distribución y apropiación.

Un sistema integrado debe reconocer otros actores, ya sean comunitarios, sociales (grupos de interés) o instituciones, por lo tanto una articulación basada en la integralidad debe incluir prácticas de vinculación.

Al considerar metas de carácter global es imposible circunscribirlo a una unidad territorial políticamente definida, si bien para los fines analíticos se establecen regiones geográficas en función de parámetros políticos de agrupación

³ Se entiende por rendimiento los resultados obtenidos por un proceso o procedimiento, que no se limita al producto físico sino a las mejoras posibles en distintas esferas: humanas o poblacionales, ingresos monetarios, fortalecimiento de prácticas de democratización a través de la participación activa en la toma de decisiones, etc.

poblacional, la realidad es que la gobernabilidad se ejerce sobre (y con) la suma de recursos sociales, los cuales no reconocen una frontera física, siendo más bien expansivos en su influencia. Al considerar la gobernabilidad se requiere un recorte del objeto que suponga el análisis de una suma social y no de una particularidad empírica.

En otros términos, integrar significa acercar, establecer una práctica de aproximación, contrarrestando la dispersión y atomización geográfica y social, o más bien haciendo prevalecer la cohesión social ante una eventual dispersión geográfica, propia de ámbitos rurales. La gobernabilidad requiere entonces, un sistema articulado e integrado de intervención territorial.

La consecución de estos fines es un proceso y a la vez un resultado. En el mismo procedimiento se obtienen avances, generando aumentos progresivos en el bienestar general, pero que requiere un trazado previo de metas y recursos. La gobernabilidad también se basa en prácticas de **ii) planificación estratégica** donde se ordenan objetivos, se visualiza la disponibilidad de recursos y por lo tanto los mecanismos de asignación para cada etapa del proceso son más claros, transparentes y eficientes. Una estrategia debe estar en coordinación con otros recursos naturales relacionados, de modo acorde a la problemática de sustentabilidad ambiental, abordando la gobernabilidad del agua en función (también) de factores contextuales y complementarios. Se requiere procurar el entendimiento y complementariedad con planes y programas que se destinan a la conservación, aprovechamiento, distribución y control de uso de otros recursos naturales.

En síntesis, la gobernabilidad de un sistema se despliega en la medida en que se consideren factores múltiples y sus interrelaciones y se actúe en concordancia con este estado multifacético de las cosas.

Las acciones de carácter holístico e integrador (*item i*) y la orientación estratégica de las mismas hacia objetivos globales (*item ii*) concebidos desde el inicio, deben ser socialmente compartidos, puesto que de lo contrario sólo se agudizarían los conflictos existentes o latentes, impidiendo un cauce normal, progresivo y continuo hacia metas superadoras de desarrollo. Se trata de **iii) elaborar y aplicar políticas de grados crecientes de democratización**, con la finalidad de ampliar los campos de participación comunitaria y ejercicio ciudadano.

Este concepto no sólo se refiere a la ampliación de los mecanismos de participación social en la toma de decisiones y en la ocupación de lugares de representación de intereses sectoriales (por ejemplo grupos de productores agrícolas) sino que la dinámica de distribución debe tender a la equidad, y a disminuir las brechas existentes entre diversos grupos sociales. El agua es un bien valioso, y al ser administrado por organismos públicos, debe incluir en sus trazados de asignación, formas de igualar o mejorar las condiciones de accesibilidad de los usuarios. Con este concepto se agrega a la gobernabilidad una tridimensionalidad concerniente a los aspectos éticos y por consiguiente filosóficamente constitutivos de las políticas públicas. La gobernabilidad, en sí, debe ser inclusiva y puede manifestarse en su mayor expresión en la medida en que incluya mejores niveles de ejercicio de derechos ciudadanos, con énfasis en la disminución de desigualdades.

2.3.2.- Factores clave de carácter auxiliar de la gobernabilidad

Los elementos auxiliares no son considerados accesorios o secundarios, sino que son clave para un correcto desarrollo de prácticas de gobernabilidad; se definen como auxiliares puesto que no conforman un elemento constitutivo del concepto, sino que son parte del contexto de desenvolvimiento, pero que sin duda adquieren una importancia fundamental para su ejercicio. Tal es el caso de, por ejemplo, **i) la legislación y los cuerpos reglamentarios que normativizan las prácticas relacionadas con el uso del agua.** En el caso del DGI y de la legislación hídrica de Mendoza, se establece el principio de inherencia del agua a la tierra y el no pago del canon correspondiente autoriza una medida sancionatoria (corte del servicio) en el corto plazo, con su afectación a la producción de la explotación. En el caso en que el incumplimiento adquiera características estructurales, la propiedad puede perder el derecho correspondiente⁴. Esto es especialmente importante en relación con la temática de gobernabilidad, ya que otorga al organismo administrador una potestad clave, la pérdida del derecho de agua va en detrimento del valor de la propiedad que se sustenta, parcialmente, en el tipo de derecho.

⁴ El tipo de derecho inherente a la tierra puede adquirir diversos tipos: definitivo, eventual o precario, entre los cuales los dos primeros refieren a una mejor posición. Los otorga la Legislatura Provincial en particulares condiciones.

Este sistema punitivo no funciona de modo automático implicando el corte inmediato a todo deudor, sino que se construye sobre la posibilidad de suspender la entrega de agua ante incumplimiento injustificado. Los aspectos destacables se resumen en que el corte de agua es una potestad ejercida sólo en casos en que la mora no es justificada, puesto que la administración del recurso hídrico es (debe tender a serlo cada vez más) un sistema de carácter social. Dado que la administración es territorializada, a través de las Inspecciones de Cauce, la proximidad de los usuarios entre sí y la conducción local del organismo (que puede suspender el suministro) autorizan legítimamente esta discrecionalidad ante situaciones justificadas, de modo que es la comunidad en su conjunto quien sostiene al deudor, y por lo tanto le compete el derecho de decidir sobre la provisión del servicio.

Estos elementos revelan el ejercicio comunitario de ciertas decisiones, que debe estar pautado por mecanismos institucionales cuyas prácticas sean normadas en función de intereses superiores (bienestar general). Una profundización de estos aspectos fortalece el sistema básicamente democrático que cubre al tendido físico e institucional del sistema hídrico⁵. Además, un objetivo de amplio alcance como el establecimiento y ejecución de políticas integrales de gobernabilidad, requiere una fuerza institucional fuerte, situada fuera de los intereses de los particulares que en sí pueden ser competitivos y no suponen inequívocamente el resguardo de intereses comunes, como por ejemplo la equidad social, el crecimiento económico parejo de la comunidad o el equilibrio ambiental. Por estas razones, debe existir un sistema institucional (que sea a la vez instituyente de prácticas y que se encuentre institucionalizado en cuanto a su consolidación y normativización) superior a los esquemas individuales.

Por otra parte, al tratarse de un recurso de tipo económico, con una disponibilidad finita, cercano a la escasez y con un valor de uso dado, se requieren mecanismos que eficienten su uso, no sólo desde la provisión o la oferta sino desde el consumo o demanda, dando lugar a la necesidad de **ii) aplicar usos racionales del agua por parte de los usuarios**. Un uso racional es el que logra una satisfactoria función entre dotación de factor (agua) y resultado. Este concepto

⁵ La capilaridad territorial del sistema conlleva también la noción de mayor democratización en el uso de agua. A pesar que es necesario profundizar acciones en relación con prácticas de acceso igualitario y propender a la equidad, es importante mencionar que existen en Mendoza, alrededor de 165 Inspecciones de Cauce: organismos territoriales con capacidad de autogestión que cubren estratégicamente la superficie irrigada provincial.

incorpora una responsabilidad comunitaria en los procesos de gestión del agua, asumiendo el uso social del bien, ya que además de su utilidad económica y su impacto en la actividad productiva y en los ingresos derivados, la disponibilidad real es también función del uso que de él haga la demanda. La correcta utilización intrafinca determina cantidades disponibles y define un efecto directo en la comunidad próxima. La racionalidad en el uso pone una cuota del ejercicio de la gobernabilidad entre los usuarios, extendiendo las bases de su construcción y pleno ejercicio hacia los grupos sociales no implicados directamente en la toma de decisiones macro sobre la administración del agua.

3.- Propuesta de un sistema de categorías, variables e indicadores para medir situaciones de gobernabilidad

Esta propuesta posee un fuerte componente metodológico orientado a crear, evaluar y validar indicadores que reflejen las condiciones y situaciones de gobernabilidad de sistemas hídricos territoriales.

Definido el concepto y desagregado en sus componentes, se propone para cada uno de ellos un conjunto de variables e indicadores de carácter sintético⁶, que permiten su observación empírica y la calificación de distintos niveles de gobernabilidad, avanzando desde una construcción conceptual hacia la contrastación empírica de la efectividad de las instituciones territoriales (Inspecciones de Cauce) para ejercer mecanismos de gobernabilidad.

En la figura que sigue se exponen los elementos constitutivos del concepto de gobernabilidad y los factores auxiliares, identificando las variables de aproximación empírica y sus indicadores medibles y observables en terreno.

Posteriormente se sintetiza un procedimiento de categorización que establece parámetros de comportamiento de las variables para identificar (en función del caso efectivamente observado) una determinada tipología, a la cual se le asigna una puntuación numérica.

⁶ Un indicador de carácter sintético es aquel que en su propia expresión refleja el comportamiento de otras variables asociadas, no medidas directamente, sino a través de éste.

