



LOS BIENES COMUNALES COMO FACILITADORES DE LA INTEGRACIÓN MUNICIPAL. EL CASO DEL ACUÍFERO GUARANÍ EN EL MERCOSUR Y LA MICRO - CUENCA Y BAHÍA DEL RÍO CACALUTA, MÉXICO

THE COMMONS AS FACILITATORS OF MUNICIPAL INTEGRATION. THE CASE OF THE GUARANI AQUIFER IN MERCOSUR AND THE MICRO-BASIN AND BAY OF THE CACALUTA RIVER, MEXICO

MARÍA BEATRIZ LUCUIX

RESUMEN

Esta presentación, pretende reflejar los avances del trabajo de investigación efectuado en el Grupo de Estudios Institucionalidad Social y MERCOSUR, del Instituto de Investigaciones Gino Germani. En éste se profundizan conceptos centrales como integración, municipio y bienes comunales y acerca del rol de los municipios en el MERCOSUR Social, incorporando la experiencia de México con los Comisariados Comunales. Esta etapa consiste en la recopilación, análisis y valoración sistemática de un conjunto determinado de procesos de exploración sobre: los derechos de propiedad, la evolución de los recursos comunales, las instituciones comunales autogobernadas, las relaciones entre la comunidad de propietarios-usuarios del recurso y las Administraciones Públicas locales y los factores externos que influyen en las instituciones comunales y la gestión de los recursos. Se toma al Acuífero Guaraní, como estudio de caso, en el MERCOSUR y los Comisariados de Bienes Comunales en México, particularmente la microcuenca y bahía del río Cacaluta, Santa María Huatulco, Oaxaca.

PALABRAS CLAVE

MERCOSUR Social, integración regional, bienes comunales.

ABSTRACT

This presentation tries to reflect the advances of the work of research carried in the Group of Studies Social Institutionalism and MERCOSUR of the Gino Germani Research Institute. In this one it is deepened in central concepts as integration, municipality and common property and brings over the role of the local council of the Social MERCOSUR, incorporating the experience of México into the Comisariados Comunales. This stage consists of the summary, analysis and systematic valuation of a certain set of processes of exploration on: the rights of property, the evolution of the common, the communal auto governed institutions, the relations among the owners–users community of the resources and the Public local Administrations and the external factors that influence the communal institutions and the management of the resources. There takes to the Acuífero Guaraní, as study of case, in the MERCOSUR and the Comisariados Comunales in Mexico, particular the micro basin and Bay of the River Cacaluta (Santa María Huatulco, Oaxaca)

KEY WORDS

Social MERCOSUR, regional integration, Commons.



INTRODUCCIÓN

Este trabajo constituye un eslabón en continuidad de las investigaciones desarrolladas por el Grupo de Estudios Institucionalidad Social y MERCOSUR del Instituto de Investigaciones Gino Germani. También se nutre de los resultados de investigaciones previas llevadas a cabo en el Programa UBACYT desde 1999 hasta la fecha.

Existen pocos estudios en los países MERCOSUR respecto de las instituciones con recursos comunales, especialmente en el ámbito los municipios directamente involucrados en un desarrollo sostenible, y en la gestión de los recursos naturales que utilizan. Lo que se analiza es cómo hasta ahora, los esfuerzos por mejorar la gestión de los recursos naturales muchas veces se centran en las características técnicas de su explotación o conservación. Ellos tratan superficialmente de las estructuras sociales e institucionales, especialmente municipales, necesarias para la gestión de esos recursos en forma sustentable y equitativa. Punto en el que radica la importancia de considerar la evolución de esas instituciones en el proceso de la política pública hacia la sostenibilidad.

Respecto a los bienes, que la doctrina científica califica como comunales típicos (de titularidad de una entidad local, aprovechados por los vecinos y regulados por normas administrativas) existen otros cuyo disfrute corresponde también a los vecinos pero que estarían sometidos a otras reglas diferentes. Estos se denominan genéricamente bienes comunales atípicos, y se analizará la intervención que tienen o han tenido las administraciones locales en el reparto de estos aprovechamientos.

La importancia que revisten en México las instituciones de propiedad comunal y los propios recursos comunales desde el punto de vista histórico y ecológico es manifiesta. En México, actualmente, las comunidades indígenas y los ejidos aprovechan los recursos de los bosques (templados o tropicales) en un 75 % de los casos.

En el MERCOSUR, el Acuífero Guaraní cubre una superficie de 1.087.879,15 km² y geográficamente se encuentra ubicado en los cuatro países miembros: Brasil es el que posee la mayor superficie con unos 735.917,75 km², -el 71,4 % de su territorio-; le sigue Argentina, con 228.255,26 km², -18,9 % del territorio-; Paraguay posee 87.535,63 km², -5,9% de su territorio-, y finalmente Uruguay, con 36.170,51 km², -3,8 % de su territorio-.



Grandes ciudades viven en ese territorio. Del total de los habitantes de la región el área del Acuífero Guaraní tiene 92.077.168 habitantes (46,67 %). De ese porcentaje de la población, Brasil posee unos 80.141.415 (87 %); Argentina, 7.947.667 (8,7 %); Paraguay, 3.263.318 (3,5 %), y Uruguay, con 724.768 (0,8 %).

Gráfico N° 1. Mapa del Acuífero Guaraní – MERCOSUR



Fuente: <http://www.sg-guarani.org/>

El Programa del Acuífero Guaraní¹ ha terminado un inventario completo de pozos de producción en el Sistema Acuífero Guaraní, resultando una explotación actual del recurso de 1.04 km³/año, con el 94 % en Brasil (donde cerca del 80 % está en el Estado de São Paulo), el 3 % en Uruguay, el 2 % en Paraguay y el 1 % en Argentina. El 80 % del total se utiliza para el abastecimiento de agua para consumo humano, el 15 % para procesos industriales y el 5 % por balnearios con aguas termales.

La intencionalidad de algunos actores por el recurso, derivó en que el Parlamento del Mercosur emitió la “Recomendación al Consejo de Mercado Común el diseño de un política común respecto al uso de los Recursos del Acuífero Guaraní” (MERCOSUR/PM/REC. 02/2008).

¹ Programa para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní. Banco Mundial, Organización de Estados Americanos, Agencia Internacional de Energía Atómica.



LOS BIENES COMUNALES Y SU ADMINISTRACIÓN

LA TRAGEDIA DE LOS COMUNES

A partir de que Garrett Hardin publicara en Science (1968) su conocido artículo sobre la gestión de los recursos naturales por las comunidades, fueron las ciencias sociales las que aplicaron el nombre “La Tragedia de los Comunes”. La imagen esencial era que los recursos utilizados en común - como océanos, ríos, aire, parques naturales- están sujetos a una degradación masiva (Feeny, et al, 1990). Hardin recurre a lo simbólico de los pastores y del campo común abierto a todos. Después investiga la circunstancia desde el enfoque de un pastor racional: cada pastor recibe una utilidad directa de sus animales y sólo sufre de forma demorada los costos de la degradación de la pastura. Cada pastor está, pues, promovido a incrementar el número de animales porque recibe, casi inmediatamente, los beneficios directos y sufre únicamente una parte de los costos a largo plazo de la sobreexplotación. El autor concluye:

He ahí la tragedia. Cada hombre está encerrado en un sistema que le lleva a aumentar su cabaña sin límite en un mundo que es limitado. La ruina es el destino hacia el que todos los hombres se dirigen, cada uno persiguiendo su propio interés en una sociedad que cree en la libertad de los comunes.

Otros autores, desde Aristóteles pasando por Hobbes en el siglo XIX, y más recientemente William Forster Lloyd, han señalado en sus escritos aproximaciones a “la tragedia de los comunes”. En la época moderna, dos economistas en recursos Gordon (1954) y Scott (1955), comparten las primeras afirmaciones sobre la teoría convencional de los comunes. Utilizando la actividad pesquera para evitar la tragedia, Hardin selló que a los comunes convendría privatizarlos, o amparados por el Estado y los derechos de acceso y uso, deberían ser repartidos. En 1978, reconoce particularmente dos soluciones generales, y comprensiblemente las únicas: las empresas privadas y el control del gobierno. A este autor siguieron nutridos artículos que componen un corpus de convicciones notables sobre el manejo de recursos comunales (National Research Council, 1986; McEvoy, 1986, 1988; Marchak, et al, 1987; McCay y Acheson, 1987; Wade, 1987; Fortmann y Bruce, 1988; Pinkerton, 1989; Berkes, 1989; Cordell, 1989; y sobre todo Ostrom, a la fecha).

EL JUEGO DEL DILEMA DEL PRISIONERO



El importante instrumento analítico para observar la racionalidad de los actores en ciencia política es la teoría de juegos. El modelo de Hardin ha sido establecido como un “juego del dilema del prisionero” (Dawes, 1973). En el juego del dilema del prisionero, las condiciones están estructuradas de tal forma, que la opción más racional para cada individuo es la de no cooperar, derivando en un resultado inferior al que habrían podido obtener si encontraran algún medio de coordinar sus acciones (Ballart, 1994). Dado el signo invariable de este resultado poco favorable, la satisfacción del interés individual en esta situación se conduce como una trampa en perjuicio de la eficiencia del grupo. Exclusivamente si cada individuo prefiere la solución individualmente irracional es posible alcanzar un resultado socialmente mejor, lo que traza nuevamente la necesidad de algún tipo de interacción que obtenga este resultado.

OLSON Y LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA

Otro estilo de enunciar el problema que encierra la idea de Hardin fue desarrollada en el clásico *The Logic of Collective Action* (Olson, 1965). El libro de Olson se refiere a los grupos de interés político, pero el universo de sus tesis ha suministrado el fundamento del análisis de la acción colectiva, en relación con bienes públicos que presentan dificultades de exclusión. En la primera página de su libro, se despliega: la idea según la cual los individuos con intereses comunes contribuirán voluntariamente a trabajar a favor de aquellos; si los miembros de un grupo tienen un objeto o interés común, y si todos ellos estuviesen mejor si este objetivo fuera alcanzado, se cree que de ello deriva lógicamente que los individuos de este grupo, si son racionales y están interesados, actuarán para conseguir este objetivo. El argumento de Olson se fundamenta en la idea del free-rider o “vividor”. Esto es, si no es posible excluir a un individuo de los beneficios que proporciona un bien colectivo, éste no tendrá incentivo alguno para participar en su producción.

LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN

En sucesivas participaciones del juego del Dilema del Prisionero, los jugadores pueden conseguir los beneficios de un resultado óptimo de Pareto con la estrategia conocida como “toma y daca”, que consiste en empezar cooperando, y a partir de ahí hacer en cada jugada lo que hizo el otro jugador en la anterior (Axelrod, 1986). Desde la perspectiva individual, esta es la estrategia correcta solamente si el juego se repite



suficientes veces y si cada jugador tiene la certeza que el otro va a cooperar mientras él lo haga. La cooperación tiene posibilidades: a) cuando se descubre una perspectiva de interacción entre los actores políticos. En expresión de Axelrod, b) cuando más alargada es la sombra del futuro, y c) cuando cada actor tiene confianza en el resto cooperará mientras él lo haga; por lo que, hay una esperanza de cooperación recíproca entre todos los involucrados. La teoría de juegos admite comprobar que las condiciones logran estimular la cooperación, pero no admite pronosticar lo que pasará en una interacción social repetida (Ordeshook, 1992).

ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS EN EL USO DE LOS MODELOS

Las teorías presentadas anteriormente son interpretaciones distintas de la teoría de la acción colectiva. Los preceptos de política se han apoyado en los modelos originales, pero los que intentan utilizar estos modelos como base para una prescripción no han logrado algo más que un uso metafórico de los modelos (Ostrom, 2000). Se ha llegado a considerar que la mayoría de los recursos son como los especificados en los tres modelos. Como tales, se concluye que los individuos están atrapados en una trampa siniestra. Las recomendaciones de política resultantes han tenido también una índole igualmente siniestra (Ostrom, 2000).

LA INTERVENCIÓN POR PARTE DEL ESTADO

Uno de las pruebas más contundentes en favor de la intervención del Estado fue que: a causa de la tragedia de los comunes, los problemas ambientales no pueden ser resueltos con mecanismos de cooperación y la razón del gobierno para ejercer medidas coercitivas es inevitable, aún si evitáramos la tragedia de los comunes, solamente existe el recurso del Leviatán². Hardin, dedujo diez años después de la aparición del texto la *Tragedia de los Comunes*: quedamos envueltos en una nube de ignorancia acerca de la verdadera naturaleza de los fundamentos del sistema político y los efectos de éste en la preservación del medio ambiente, nos lleva a la conclusión de que el gobierno controla fehacientemente los sistemas de recursos naturales. Considerables esmeros por indagar dificultades de acción colectiva expresan el análisis suponiendo que todos esos

² Ophuls (1973) cita en Ostrom (1990:8).



problemas pueden representarse como juegos de dilema del prisionero (DP), donde basta un solo nivel de análisis y los costos de las transacciones son insignificantes, por lo que pueden ser ignorados (Ostrom, 1990).

NATURALEZA DE LOS BIENES

Los bienes públicos establecen el accionar de las instituciones políticas. Desde la teoría económica, éstos se especifican por dos componentes que no se encuentran en la generalidad de los fenómenos políticos –la invalidación de exclusión y la indivisibilidad de oferta-.

Evidentemente, la definición estricta de bien público delinea un modelo ideal que es complejo encontrarlos en la vida real, ya que si bien es casi imposible excluir del uso, consumo o utilización de determinados bienes de oferta conjunta bien a personas o grupos, en otros casos estos bienes pueden ser distribuidos de forma tanto no exclusiva como exclusiva (se puede establecer un canon o pago por el uso de parques (protegidos o no), bosques, carreteras, autopistas, puentes o el centro histórico de una ciudad). Además, son escasos los bienes que coexisten en oferta íntegramente conjunta, acerca de los cuales se pueda afirmar que no existe rivalidad en su consumo. En cambio, dada su relativa abundancia y gratuidad los bienes generalmente considerados públicos, tienen márgenes de capacidad, evidenciando un déficit en la provisión, una vez superados determinados niveles críticos. Este es el caso de los recursos naturales renovables (Snidal, 1991). Las reservas de agua superficial, los pastos y bosques de alta montaña, las maderas exóticas extraídas de los bosques tropicales o el uso de la selva con fines paisajísticos y de ecoturismo informan de esta naturaleza mixta, puesto que trasiegan a la característica exclusiva de los bienes públicos tradicionales (dificultad de exclusión) y otra que conseguimos relacionar con los bienes privados (rivalidad en el consumo). La combinación de ambas características (resulta difícil excluir a personas concretas del consumo o utilización de un bien que, por otra parte, presenta límites de capacidad) puede llevar al conflicto y a la destrucción del bien, salvo que se acepte algún sistema de regulación y control de su utilización.



Pues bien, ¿puede excluirse a alguien del consumo de un bien? Decidir excluir a alguien de un bien es impedirles a aquellos consumidores su utilización pues no han pagado por él. Por otro lado la segunda característica mencionada, la rivalidad, implica que el consumo de un bien por parte de un individuo disminuye la utilidad o el beneficio que obtiene otra persona por consumir ese bien. La rivalidad está en la base de los bienes de consumo privado.

Rivalidad

		Rivalidad	
		SI	NO
Exclusión	SI	Bienes Privados	Monopolios Naturales
	NO	Recursos Comunes	Bienes Públicos

RECURSOS COMUNALES

Los recursos de uso común o recursos comunales contienen actividades pesqueras, fauna salvaje, agua superficial y profunda, montañas y bosques. Es primordial dibujar las características compartidas por esos recursos, y diferenciar entre el recurso y los derechos de propiedad establecidos, en los cuales estos recursos son extraídos (National Research Council, 1986). La locución “common-pool resource” o recursos comunales simboliza a los sistemas naturales o hechos por el hombre que son suficientemente grandes como para concebir costosa la exclusión (si bien no imposible) de potenciales beneficiarios que obtienen beneficios de su uso (Ostrom, 1990: 27).

Además, la autora subraya la jerarquía de diferenciar entre la naturaleza intrínseca del recurso y el régimen de derechos de propiedad bajo el cual es sustraído dicho recurso.

Para el conocimiento de los procesos de organización y gobierno de los recursos comunales es primordial diferenciar entre el sistema de recursos y el flujo de unidades de recursos producidas por el sistema, semejante a reconocer la mutua dependencia. La distinción entre las existencias del recurso y la explotación de unidades de uso como un flujo resulta especialmente útil en relación con los recursos renovables, donde es posible definir un ritmo de reabastecimiento. Mientras el ritmo promedio de sustracción no exceda el ritmo promedio de reabastecimiento, un recurso renovable se conserva a través del



tiempo. Como ejemplos se puede encontrar la actividad pesquera racional, al agua del subsuelo, los canales de riego, los puentes, las centrales informáticas, ríos, lagos, océanos y otros cuerpos de agua (Ostrom 1990:30) Se estipulan, con antelación la cantidad de pescado que se captura en un área de pesca, los metros cúbicos de agua que se obtienen de un acuífero o de un canal de riego, las toneladas de forraje que consumen los animales de un área de pastizal, el número de veces que se cruza un puente por año, los lugares de estacionamiento ocupados y la cantidad de desperdicio biológico que absorbe un río u otra vía fluvial. El acceso a los recursos comunales debe limitarse a los individuos, grupos de individuos, empresas o equipos de individuos quienes usan un sistema de recursos al mismo tiempo. Las unidades del recurso, sin embargo, no están sujetas a un uso común o apropiación. Los peces colectados por un pescador no estarán disponibles para otro. El agua regada en un campo no servirá para regar otro predio. Entonces, las unidades del recurso no pueden ser utilizadas conjuntamente, pero el sistema de recursos si puede ser utilizado conjuntamente. En los casos en los que los sujetos se han organizado, en forma autónoma, para solucionar las dificultades de los recursos comunales, quienes lo utilizan fijan reglas que ciñen severamente las acciones autorizadas. Dichas reglas especifican, por ejemplo, de cuántas unidades de recurso puede apropiarse un individuo, cuándo, dónde, y cómo se las puede apropiar, y la cantidad de trabajo, materiales o dinero con los que debe contribuir para las diversas actividades de provisión (Ostrom, 2000: 45).

En *El Gobierno de los Comunes*, Elinor Ostrom aborda la presentación previniendo:

Apenas pasa una semana sin que se sepa alguna noticia tratando temas sobre la destrucción de los recursos naturales.” Ella indica: “El problema de decidir cuál es la mejor forma de gobernar los recursos naturales utilizados por muchos individuos en común no es algo que se discuta mucho tanto en la academia como en el mundo de la política.

Hace una fuerte crítica a los tres modelos, antes mencionados, influyentes de análisis económico — el de Garret Hardin, la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero”, y la teoría de Mancur Olson la lógica de acción colectiva-. Los modelos determinan la nula cooperación por parte de los usuarios de recursos comunes en pos del beneficio colectivo. La ganadora del Premio Nobel de Economía 2009 concluye: “*Nosotros, en las ciencias sociales, enfrentamos un desafío en cómo dirigimos el análisis de los problemas*



de recursos comunes en cómo las comunidades de personas lo hacen para luchar en pos de evitar estos problemas día a día.”

Elinor Ostrom escribió para la Cumbre de Río +20 una columna de opinión, fechada el 12 de junio del 2012 y titulada “Verde desde los fundamentos”, poniendo de relieve el debate acerca del borrador del acuerdo entre naciones, por supresiones, advertencias y reservas. Revelaba que *“la inacción en Río podría ser desastrosa, pero un solo acuerdo internacional podría ser un grave error”*. Aseveraba:

Nosotros no podemos depender de políticas globales singulares que resuelvan el problema de la administración de los recursos comunes: océanos, atmósfera, bosques, vías fluviales y la rica diversidad de vida que se combina para crear las condiciones adecuadas de vida, incluyendo a billones de humanos, para prosperar.

Ostrom era participe de una aproximación multi-capas que favorecería el desarrollo de políticas y sostenía que *“la fijación de metas puede superar la inercia, pero todos deben ser parte del establecimiento de estas: países, estados, ciudades, organizaciones, compañías, y las personas de todos los lugares”*.

LA INVESTIGACIÓN EN EL GRUPO DE ESTUDIOS INSTITUCIONALIDAD SOCIAL Y MERCOSUR

Lo que se propone indagar es una gestión que substancie una estrategia de acción, cuyo destino sea la comunidad local, como espacio de intercambio de igual a igual y de fortalecimiento de la democracia con sentido social. Ello, sin perder de vista el rol de la administración central, con sentido de responsabilidad y de presencia efectiva, que haga ciertas las mejoras en los sistemas de información y sea eficaz a la hora de recrear las funciones institucionales. A su vez, el papel desempeñado por organizaciones internacionales en el escenario local, ya sean aquellas dedicadas al financiamiento internacional como a las orientadas al asesoramiento a instancias gubernamentales y no gubernamentales.

Un espacio local fortalecido hará posibles nuevas estructuras, con sentido realista y transformador. En primer lugar es un territorio claramente demarcado, que tiene una historia, que hoy más que nunca encuentran expresión en organizaciones locales de diversa envergadura. Es también el lugar donde se viabiliza la interacción y saca a la luz tanto los aspectos positivos como negativos, de los que allí se desenvuelven. Es el ámbito



que favorece al desarrollo de lo que se da en llamar el “capital social”, sobre cuyas hipótesis han surgido abundantes demostraciones.

Es el espacio, en suma, que concilia una gestión en toda su secuencia porque la hace tangible.

A pesar de los intentos y de las políticas propuestas en tal sentido, la Argentina de las dos últimas décadas no concretó los procesos de transformación y más allá de las inminencias que en distintas situaciones se pudieron tener, se sigue hoy afrontando iguales o mayores obstáculos. Los municipios, de eso se trata, siguen con las mismas estructuras organizativas y un manejo presupuestario absolutamente limitado lo cual los hace vulnerables a la hora de elaborar sus propias estrategias y llevar a cabo sus decisiones.

Nuevas concepciones aparecen en el horizonte y en ellas la gestación de un nuevo paradigma del que esta vez las organizaciones y el sistema político institucional no pueden despreciar, proponiéndose una planificación estratégica que no se asiente sólo en los niveles macro institucionales. Las estrategias que pudieren articularse en el espacio local serán más “eficaces, equitativas y sostenibles”, para usar consignas de un nuevo modelo organizacional, basadas en la previsión. *“La previsión contemporánea no se limita a la anticipación. La previsión se ve como un ciclo, el cual surge de una unidad estrecha entre la anticipación (o la producción sistemática y organizada de imágenes de futuro), la apropiación (o el diálogo social acerca de los diferentes futuros posibles), la acción (o la realización concreta de los proyectos) y el aprendizaje (o el análisis de la experiencia, de modo que permita retroalimentar el proceso y brindarle continuidad)”* (Javier Medina Vásquez, 2000: 113).

Se apela al Estado en Red, en la mirada de Manuel Castells, que movilizará los mecanismos de descentralización y con ellos la incorporación de la previsión con un sentido de justicia y equidad que responda a las necesidades de la gente, entre ellos la preservación de los bienes comunales.



Retomando lo analizado en otras investigaciones del Grupo de Estudios Integración Social y MERCOSUR:

- Los municipios son (históricamente) anclajes del desarrollo comunitario, educación, salud, infraestructura pública-urbana y tecnologías socio-productivas innovadoras.
- Presencia de dinámicas endógenas asociativas, de un conjunto de actores propios locales. Estas son puntales básicos para: acceso a servicios; solución de necesidades; respuestas horizontales y nuevas formas de concertación.
- Recuperación de aprendizajes colectivos y sinérgicos, identificando fortalezas y limitaciones de gestión.

Encontrando su relación teórica con referentes en primer lugar, la ya mencionada Elinor Ostrom y el Gobierno de los Bienes Comunes, que como expresó en su tesis principal *“que los bienes comunales incluyen normas y estrategias legislativas, actualmente ausentes de los principios constitucionales que impiden la autonomía municipal”* la cual se complementa con la debilidad de los gobiernos locales para decidir acerca de los bienes localizados en el área comunal. En la asociatividad entre individuos se halla el capital social y se comparten las normas cotidianas y saberes comunes...delineando el acervo comunal. Lo expuesto se reafirma con que los “bienes comunales” se amparan en la participación ciudadana para incidir en las políticas públicas, estimulando confianza y trabajo conjunto para el fortalecimiento mutuo. La pregunta central se relaciona con la acción del Estado, ¿hasta dónde mediante sus acciones (centralizadas) impiden la aparición de instituciones más eficaces?

Otro referente es Bruno Latour (2008) quien posibilita reflexionar sobre tres movimientos: 1) localizar lo global: establecer conexiones continuas que lleven la interacción local a los demás lugares. *“Hacer que un sitio local haga algo”*; 2) redistribuir lo local: lo local está en todas partes, es elemento constitutivo de lo global y de lo local en sí mismo y 3) expandirse localmente por todas partes: cuando se establece una relación, brindando permanentes nuevos espacios a ser considerados.



De Joan Subirats y su vasta producción se considera sobre todo lo que denomina “tres grandes bloques de políticas...” En primer lugar las políticas regulativas, las políticas redistributivas, y finalmente las políticas distributivas. Con todo las que serán de principal interés son, en palabras del autor, las políticas distributivas, aquellas que irían encontrando más acomodo en las instancias regionales y locales, que muchas veces actúan como delegados de instancias superiores, vía transferencia (políticas de infraestructuras o de fondos de cohesión).

Se eligió estudiar casos de recursos comunales de impacto social relevante, como es la preservación del agua dulce, donde los procesos de gestión local intra e intermunicipal pueden ser observados. Una de las preguntas centrales está basada en algunas de las tesis de Ostrom (1990), cómo un grupo de individuos que se encuentran en una situación de interdependencia puede organizarse y gobernarse a sí mismo para obtener beneficios conjuntos constantes, a pesar de que todos se vean tentados a eludir responsabilidades o actuar de manera oportunista (free-rider). Pues bien, la propuesta continúa con el escenario MERCOSUR y municipios, especialmente aquellos que se encuentran en red, como es el caso de MERCOCIUDADES. Continuando el trabajo en municipios, que se localicen geográficamente en el Acuífero Guaraní y sean parte de la Red MERCOCIUDADES. Al respecto, surgen las siguientes preguntas: ¿las decisiones de los gobiernos nacionales y provinciales por conservar el patrimonio natural y cultural de la región a través de la creación de espacios naturales protegidos, son valorados y tenidos en cuenta por las comunidades de usuarios?, ¿los planes de manejo de estos espacios, son compatibles con los intereses de las comunidades locales?, ¿qué se está haciendo en el caso de los municipios estudiados para poder restablecer otras alternativas sostenibles y evitar el acelerado deterioro de los recursos naturales y el consecuente impacto social?. La elección del estudio de caso para considerar a los bienes comunales como un elemento facilitador de la integración regional, especialmente en el nivel subnacional, responde a la importancia y relevancia del Acuífero Guaraní y a la gestión de los recursos comunales que, como elementos integradores, requieren de políticas horizontales, que comprometan transversalmente a todas las instancias gubernamentales interesadas. Es este sentido, cada vez más se plantean soluciones integrales a los problemas complejos que los poderes públicos abordan.



Las políticas hacia la sostenibilidad, son relativamente recientes en el tiempo lo que las hace especialmente adecuadas, dado que revisten un nivel de complejidad significativo y su implementación es más complicada, sobre todo para los gobiernos locales. Ellas responden a una nueva definición de las instituciones de recursos comunales como un problema susceptible de ser abordado por los poderes públicos, no desde la teoría clásica que promueve la acción del gobierno para tomar el control de la situación, sino a través de mecanismos de cooperación con otras partes interesadas. El perfil del problema a tratar es complejo y multiforme, y requiere de una redefinición continua. Son políticas que cuentan, en la actualidad, con aval y apoyo internacional. Decisivo ha sido el impulso de la Organización de las Naciones Unidas (a través del PNUD, PNUMA), de la Cumbre de la Tierra, y de las Conferencias Mundiales sobre Hábitat, Medio Ambiente, Género, Bosques, etc., así como la formulación de políticas y medidas de acción positiva hacia la sostenibilidad en algunas organizaciones internacionales y supranacionales (por ejemplo el V y VI Programa Comunitario para el Medio Ambiente en la Unión Europea). No pudiendo dejar de lado el intentar encontrar el grado de integración que puede brindar la gestión de los bienes comunales.

NUESTRO TRABAJO

Como el objetivo del trabajo de investigación se orienta a indagar acerca del nivel de profundización del rol de los municipios en los movimientos de ensamble social, tomando como referencia su capacidad en torno a:

- establecer conexiones continuas que lleven la interacción local a los demás lugares y demostrando aptitud de tender nuevos conductos, independientes de las discrepancias políticas y partidarias,
- reconocer los “bienes comunales” y la voluntad de defenderlos, manifestando políticas de cambio institucionales internos y límites a terceros sobre el cuidado de aquellos y las provisiones colectivas para el resguardo de las normas.

Reiterando, en una apretada síntesis, que los modelos influyentes en el uso de los Recursos de Uso Común son: la tragedia de los comunes, a partir del artículo de Garret Hardin en Science (1968) en el que se ha significado la degradación del ambiente que puede esperarse cuando muchos individuos utilizan al mismo tiempo un recurso escaso; el juego del dilema de los prisioneros -juego no cooperativo en el que los participantes



cuentan con toda la información necesaria pero no pueden comunicarse entre sí- y la lógica de la acción colectiva-dificultad de lograr que todos los individuos persigan su bien común-. Olson (1965) se basa en que un individuo no puede ser excluido de los beneficios de un bien común una vez que éste lo ha producido.

En el texto de Elinor Ostrom se presentan, de acuerdo a lo adelantado, dos alternativas para resolver el uso y cuidado de los Recursos de Uso Común, como posibles salidas: unitarias -desde un poder central se decide su uso- y privatización donde un poder central “parcela” los bienes y otorga el uso y cuidado a los individuos. Ambas posturas consideran que el cambio debe venir de afuera y ser impuesto, descreyendo entonces en que puede haber una solución para cada problema de Bienes de Uso Común. Hay, según la autora, una tercera alternativa: que los sujetos al tener información exacta del recurso de uso común, logran trazar e implementar instituciones o compromisos cooperativos alcanzando una adecuada administración del recurso a un bajo costo.

Se seleccionó una de las cuencas acuíferas subterráneas más importantes de América del Sur, el Acuífero Guaraní pensando en tres variables: confianza, reputación y reciprocidad. Respecto a la primera variable, se puede desagregar la propuesta en confianza generalizada, confianza en instituciones y confianza respecto a las normas legales. Con relación a la reputación, se avanza en la búsqueda de respuesta acerca de la reputación de los otros actores, no solo gubernamentales y subnacionales, sino otros pertenecientes a los subsectores de la sociedad; la popularidad de las redes de gobiernos subnacionales, de las instituciones de las redes y de las normas legales. En el caso de la reciprocidad, entendida como la reacción de manera positiva a las conductas igualmente positivas de los otros (Ostrom 2000), surge de la necesidad de mantener un equilibrio entre lo que damos y lo que recibimos. Como objeto de análisis, podemos definirla como un tipo de obligación social que emerge en el intercambio entre dos o más individuos o grupos. Este término da cuenta de un intercambio de tipo relacional y no terminal, a diferencia de un intercambio mercantil, que es terminal y no relacional.

La relevancia que presentan en México las instituciones de propiedad comunal y los propios recursos comunales desde el punto de vista histórico y ecológico es reveladora. Actualmente se ha ordenado su uso, a través de los Comisariados de Bienes Comunales,



siendo el caso seleccionado la micro-cuenca y bahía del río Cacaluta, Santa María Huatulco, Oaxaca. Esto muestra el manejo que se han alcanzado de esos recursos y la posibilidad de profundizar en un esquema de integración local/regional y de cooperación entre las diferentes partes interesadas, a través de una combinación de factores.

CONCLUSIONES, UN PUNTO DE PARTIDA

El presente trabajo es un abordaje teórico de la investigación llevada a cabo en el marco de UBACYT, intentando poner en cuestión el tratamiento de los bienes comunales, que en el caso de MERCOSUR se considera el caso del Acuífero Guaraní. En este contexto se administra una encuesta en los Municipios de la Red MERCOCIUDADES y a la preparación de entrevistas con informantes claves.

Aunque esta presentación tiene como fin exponer una línea investigativa para ser discutida, se parte de las siguientes hipótesis que la orientan:

H1. Con relación a los derechos de propiedad se sostiene: que si los gobiernos locales poseedores del recurso reciben beneficios económicos tangibles, estarán interesados en su mantenimiento y conservación. Así como integrar las acciones con otros gobiernos subnacionales, nacionales y organismo regionales.

H2. En lo que respecta a la evolución de los recursos comunales: el hecho de que se produzcan procesos de autoorganización y autogestión en las comunidades de bienes comunales puede, además de producir resultados útiles para ellas, tener efectos beneficioso para la integración intermunicipal y regional.

H3. Referentes a las instituciones comunales autogobernadas y fuertes: cuando hay límites bien definidos entre usuarios y recursos, están definidas las relaciones entre ellos a través de normas de conducta y existen interacciones con agentes externos; mayores posibilidades de éxito se tendrá en la gestión sostenible de sus recursos, favoreciendo la integración.

H4. Respecto a las relaciones entre la comunidad que está asentada sobre el recurso, quienes lo utilizan y las Administraciones Publicas: se sostiene que el elemento crítico para que se produzca la cooperación e integración es político, y tiene que ver con las habilidades de los líderes para generar un cambio de expectativas a través de la



comunicación, de compartir información, y de adoptar acciones que sirvan para crear elementos comunes.

H5. En lo concerniente a los factores externos que influyen en las instituciones comunales y la gestión de los recursos: los grupos externos pueden practicar formas de intervención efectiva, derivando en una integración menos endeble.

BIBLIOGRAFÍA

AGRANOFF Robert y RADIN Beryl A. (1991). "The comparative case study approach in Public Administration", en *Research in Public Administration*, Volumen 1, JAI Press Inc.

AGUILAR S., FONT N. y SUBIRATS J. (eds.) (1999). "Política ambiental", en: *España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia.

ALLENDE J. (1995). "Desarrollo Sostenible. De lo global a lo local. Ciudad y territorio", en: *Ciudad y Territorio*, Vol. III, MOPTMA.

ARNOLDJ y BIRD P. (1999). "Forest and thePoverty-EnvironmetNexus", *Documento presentado en el seminario de expertos del PNUD y la CE sobre la pobreza y el medio ambiente*, Bruselas.

BADÍA Gustavo y CARMONA Rodrigo (Compiladores) (2008). *La gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*, UNGS.

BALLART X. (1994). "Factores de éxito en la resolución de dilemas sociales (Una aplicación a partir de la teoría de los juegos repetidos)", en: *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 85, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Julio-Septiembre.

BRIONES M. (1996). "Notas sobre la propiedad comunal de la tierra entre los mixes de Oaxaca", en: Chamoux M. y Contreras J., *La gestión comunal de recursos. Economía y Poder en las sociedades locales de España y América Latina*, Icaria/Institut Catalàd'Antropologia, Barcelona.



CABRERA E. y SÁNCHEZ A. (1994) "Comunidades vegetales de la Frontera México-Belice", en: *Recursos Naturales de la Frontera México-Belice*, Centro de Investigaciones de Quintana Roo, Chetumal.

CASTELLS Manuel (1999). *La Era de la Información. La sociedad en red*, Vol. I, Siglo XXI.

CEVALLOS-LASCURAIN H. (2003). Siglo XXI: "Perspectiva del desarrollo del Ecoturismo y de los ecoalojamientos alrededor del mundo", ponencia presentada en el *Congreso Internacional sobre el Desarrollo del Turismo Sostenible. Evolución, Retos y Perspectivas*, Cancún, Quintana Roo, México, 21-23 mayo.

ESRY S. y ANDERSSON I. (1999). "Poverty-environment Interactions in Water and Sanitation: Key Issues and Policies", *PNUD*, Documento inédito, Julio.

CHAMOUX M. y CONTRERAS J. (1996). *La gestión comunal de recursos. Economía y Poder en las sociedades locales de España y América Latina*, Icaria/ Institut Català d'Antropologia, Barcelona.

CIPPEC (2009). *Construyendo Confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Vol. I, Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación, /PNUD.

FEENY D., BERKES F., MCCAY B. y ACHESON J. (1990). "The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later", en: *Human Ecology*, Vol. 18, No. 1.

GALLICHIO Enrique (2002). *La experiencia del Centro de Economía Humana (Claeh)*, Uruguay.

GARDNER R. y OSTROM E. (1990). "Rules and Games", *Public Choice*.

GOMA Ricard y SUBIRATS Joan (2002). *Políticas Públicas en España: contenido, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.

KEOHANE R. y OSTROM E. (1995). *Local Commons and Global Interdependence Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*, Sage Publications, London.



KISER L. y OSTROM E. (1982). "The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Sintesis of Institutional Approaches", en: Ostrome E. (editor), *Strategies of Political Inquiry*, Sage, Beverly Hills.

LATOURET Bruno (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*, Manantial, Bs. As.

LIZITZA Nahuel (2009). Prefacio del libro "Fronteras abiertas para el MERCOSUR" de Gloria E. Mendicoa (comp.) IR05 // *Revista del Instituto* N° 5 // AFIP.

_____ (2008). "La Universidad como actor reticular y promotor de derechos humanos", en: Nicoletti Javier (comp.), *Cuestiones prácticas de los derechos humanos*, Universidad de La Matanza, Buenos Aires.

LIZITZA Nahuel y otros (2007). *Fronteras Abiertas para el Mercosur. Una gobernanza estratégica con sentido estratégico y equidad social*, Editorial Espacio, Buenos Aires.

_____ (2006). "Relatos y miradas de prácticas electorales en el norte argentino. El caso Juárez, Provincia de Formosa", en: *Instituto de Investigaciones Gino Germani, Documento de Jóvenes Investigadores* N° 12. Junio, ISBN-10: 950-29-0929-1 // ISBN-13: 978-950-29-0929-5.

_____ (2003). *Programas Sociales. Aciertos y Desafíos en el Ámbito Nacional, Provincial, Municipal y de la Sociedad Civil*. Grupo Sophia, Buenos Aires.

LUCUIX María Beatriz (2007). "Unidad Temática CYT en Mercociudades", en: Mendicoa Gloria Edel (comp.), *Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social*, Editorial Espacio, Buenos Aires.

MATUS Carlos (2008). *Los tres cinturones del Gobierno*, UNLaM, Fundación Altadir, Bs.As.

MEDINA VÁSQUEZ Javier (2000). *Cuadernos ILPES* N° 46.



MENDICOA Gloria y LUCUIX María B. (2010). "Institucionalidad Social y Mercosur", en: *Soportes estadísticos para optimizar el diagnóstico en el proceso de Integración Regional*, Cd, Bueno Aires. Argentina.

MENDICOA Gloria Edel (comp.) (2009). *Desarrollo Local y Territorialidad Integrada, Notas para un plan estratégico Regional*, UNLaM, Prometeo, Bs As.

_____ (comp.) (2007). *Fronteras abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social*, IOPPS, Espacio Editorial, Bs. As.

_____ (comp.) (2004). *Hacia la institucionalidad social del Mercosur. Opciones para el debate*, Espacio Editorial, Bs. As.

OSTROM Elinor (2003). "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva", en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, Núm. 1, enero-marzo.

OSTROM E. y GARDNER, R. (1994). *Rules, Games and Common-Pool Resources*, The University of Michigan Press, Michigan.

OSTROM E., SCHROEDER L. y WYNNE S. (1993). *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*, West view Press, Colorado.

OSTROM E. (1992). *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, ICS Press, San Francisco.

_____ (1990). *Governing the Commons, The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge.

PNUD (1999). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Iniciativa del PNUD y la CE sobre la pobreza y el medio ambiente*, Nueva York, 29 septiembre.

POSTEL S. "Growing more food with less water", en: *Scientific American* 284.



SASSEN Saskia (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensambles globales*, Buenos Aires, Madrid, Katz Editores.

SEN Amartya y KLIKSBERG Bernardo (2009). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*, Editorial Temas, Buenos Aires, Argentina.

SINOEL Batista y KJELDJAKOBSEN Ana Carolina Evangelista (2008). "La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada", en: *Observatorio de Cooperación Descentralizada de la UE-AL. Estudios de Investigación* N°3, Diputación de Barcelona.

SUBIRATS Joan (2002). "Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización", en: *Diputación del Barcelona*.

_____ (2000). "Presentación", en: Font N. y Subirats, J. (eds), *Local y sostenible*, La agenda 21, Local en España, Icaria. Barcelona.

HARDIN Garrett (1968). *Science*, diciembre, vol 162. Este artículo fue publicado originalmente bajo el título, "The Tragedy of Commons" en *Science*, v. 162 (1968).

MARÍA BEATRIZ LUCUIX. Doctorado en Ciencias Sociales –UBA-. Magíster Scientarum en Administración Pública –Facultad de Ciencias Económicas UBA -. Licenciada en Servicio Social – Facultad Derecho y Cs Sociales UBA-. Postgrado en Estadística aplicada a la investigación -Univ. Nac. de Córdoba-. Docente de grado de la carrera de Trabajo Social de la UBA (JTP Regular), en el postgrado Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza; Seminario de la Maestría en Integración Latinoamericana (UNLP). Investigadora UBA (Categoría III). Miembro del Grupo de Investigación Institucionalidad Social y MERCOSUR del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Extensionista del Programa UBANEX. Autora de artículos científicos, de capítulos de libro. Responsable del Sistema de ISO 26000. Responsabilidad Social de la Comisión Nacional de Energía Atómica, Directora de tesinas y tesis de Maestría. Docente orientadora de alumnos de la UBA. Formadora de docentes ayudantes y estudiantes en el área de docencia e investigación.

Fecha de recepción: 12-10-2012

Fecha de aceptación: 02-11-2012