

## La vida cultural de las políticas públicas: Un análisis de los conflictos por el uso del agua en el contexto neoliberal

Por: Rosa María Bustos  
Leticia Saldi  
y María Laura de Rosas

La descentralización en el marco de las políticas neoliberales se concibió como una reforma política-administrativa para minimizar el rol del Estado postulando como bastión clave «la participación local». Sin embargo ésta sólo se queda en los ámbitos formales. El caso particular de las políticas de descentralización del riego en la provincia de Mendoza no es una excepción. Lo que nos lleva a analizar su microcosmos y las redes sociales informales que dan cuenta de la desigual participación de los distintos usuarios del agua de riego en las decisiones en torno a este recurso, según sus trayectorias y sus capitales sociales, económicos y culturales.

### **Abstract:**

*Decentralization, within the framework of neo-liberal politics, was conceived as a reformation of the political / administrative role of the State and therefore minimizing its involvement, represented under the key term of «local participation». However, this applies only in formal terms. The particular case of decentralization policies in reference to irrigation within the province of Mendoza, have not been the exception. This brings us to analyze the microcosms and informal social networks that bring upon this unequal participation of the different users of irrigation water, in any decisions regarding this resource, based on its trajectory and social, economic and cultural capitals.*

## Introducción

En la década de 1980, la descentralización se postuló como una manera de redistribuir en el territorio el poder en detrimento del Estado central, democratizar los procesos sociales y promover el desarrollo en las colectividades locales, orientado a otorgarles mayor autonomía a instancias de gestión local y regional, en su papel de autogestoras del desarrollo. Sin embargo, en el marco de las políticas neoliberales aplicadas desde los '90 en nuestro país, la descentralización se concibió como una reforma política-administrativa para minimizar el rol del Estado, por lo tanto sin posibilidades de cambiar los condicionamientos estructurales de la dinámica capitalista (DE MATTOS, 1989). El caso particular de las políticas de descentralización del riego en la provincia de Mendoza no es una excepción.

Durante la década de los '90, los estudios sobre la relación del Estado argentino con la sociedad civil han mostrado la continuidad del papel subsidiario de esta última, la despolitización de los actores sociales y la instauración de formas acotadas de participación (GARCÍA DELGADO, D., 2003). Sin embargo, en su rol de Estado «socio», éste continúa ejerciendo el poder en la constitución de identidades (CARDARELLI, G. y ROSENFELD, M., 2000) y sosteniendo el poder político y el capital simbólico.

Como consecuencia de esto, estos programas aparecen como una estructura dadora de sentido en un espacio recortado, en tanto existen procesos de constitución de agentes sociales a partir de una concepción del «deber ser» de los mismos. De esa manera, los agentes sociales quedan enmarcados en categorías jurídico-administrativas y privados de su pertenencia a colectivos reales inhibiendo, en este sentido, la acción colectiva.

La efectividad del poder surge de la «cristalización de un imaginario compartido». Éste se constituye como un espacio de intersección simbólica producto de la relación entre productores y receptores de políticas públicas (WINOCUR, R., 1996). A pesar de la acción hegemónica del Estado, las políticas públicas pueden ser reinventadas en sus campos de actuación.

Desde esta perspectiva, un sistema de riego no es sólo un proyecto económico o una obra física, con una organización social fija y determinada, sino que también es una construcción social que se establece en el día a día (BUSTOS, R. et. al., 2003). Grupos con intereses divergentes definen, en un campo de lucha simbólica, los parámetros de inclusión y exclusión que legitiman o no el uso del agua y los

lazos de pertenencia e identidad. En este sentido, la distribución del agua supone un proceso de construcción y de afirmación de identidades que se vehiculizan en un territorio o sistema de riego (BUSTOS, R., 2005). Los espacios locales de distribución del agua se han convertido hoy en campos de lucha por el poder simbólico, o sea por la imposición del sentido (BAYARDO, R. y LACARRIEU, M., 1997).

Desde el punto de vista cultural, las distintas cosmovisiones de los variados actores que le dan vida al programa a través de sus prácticas cotidianas imponen diferentes códigos de recepción (HALL S. en SUNKEL, G., 1999) del mismo, lo que se manifiesta en una tensión en la racionalidad instrumental del programa. Esto se produce a partir de distintas mediaciones como son las redes sociales y en particular las redes clientelares (AUYERO, J., 2000).

Por lo tanto, toda política o programa estatal crea en su funcionamiento un mundo cultural, un universo simbólico. Pero su significado no puede ser predeterminado *a priori* ya que su producción supone una reelaboración de los mandatos estatales a partir de una matriz cultural alternativa. Según Míguez, D. y Seman, P. (2007) una de las características más importantes de esta matriz es la reciprocidad dada a partir de la configuración de las redes sociales que, como mencionamos más arriba, intervienen en la recepción del programa.

El recorrido de nuestra investigación nos ha llevado a cuestionarnos, en primer lugar, sobre cuáles son las redes de relaciones que conforman el espacio social en el cual se realiza la apropiación y la gestión de los recursos hídricos en la provincia de Mendoza. ¿De qué forma influyen las trayectorias personales de cada uno de los regantes en la conformación de redes sociales que movilizan recursos para garantizar su acceso al agua? ¿Cómo se manifiesta la participación de los distintos agentes a través de las redes sociales?

Entonces en este artículo nos proponemos conocer las particularidades de las redes sociales a partir de las cuales se reelaboran los mandatos estatales relativos a la participación, que surgen de la ejecución de programas de descentralización del riego en los oasis de la provincia de Mendoza. Para ello se tomarán en cuenta trayectorias personales de los distintos agentes, su posición en el espacio social<sup>1</sup> y

<sup>1</sup> Consideramos el espacio social según la perspectiva de Pierre Bourdieu. Con él, consideramos al espacio social «como un conjunto de posiciones distintas y coexistentes, externas unas de otras, definidas con relación de unas a otras, por su exterioridad mutua y por relaciones de proximidad, de vecindad o de alejamiento y asimismo por relaciones de orden, como por encima, por debajo y entre...» (BOURDIEU, P. 1997:16)

las formas de participación que estos agentes tienen con relación a la distribución del agua, tanto en ámbitos formales, como las asambleas de regantes, y en los informales, como las mismas redes sociales.

### Las redes sociales y los agentes en el espacio social en la distribución del agua de riego

Tanto la recepción de las políticas estatales como las particularidades culturales se configuran en interacciones simétricas y asimétricas, por lo cual, nuestra perspectiva es relacional. Esto nos conduce a estudiar y analizar las redes sociales que se construyen en torno a la distribución del agua en Mendoza.

En primer lugar, vamos a definir teóricamente de qué hablamos cuando nos referimos a ellas. En este sentido, Bourdieu, al hablar de redes sociales, se refiere al capital social. Esta categoría de análisis propuesta por el autor remite a una red de relaciones más o menos extensa. Abarca además, y por esto tiene importancia económica, al conjunto de recursos movilizados a través de esa red de relaciones. Este capital, entonces, procura una ventaja competitiva para un agente determinado al asegurar la movilización de los otros tipos de capitales (recursos financieros, tecnológicos, información (BOURDIEU, P., 2001:221).

Además, los agentes que participan en las redes sociales se ubican en diferentes posiciones en el espacio social que propone Bourdieu. Según el autor, los agentes están distribuidos según el volumen global de capital que poseen bajo sus diferentes especies y, en segunda instancia, según la estructura de su capital, es decir según el peso relativo de las diferentes especies de capital —económico, cultural, social y simbólico— en el volumen total del mismo<sup>2</sup>.

Respecto de las redes, Larissa Lomnitz (2005) plantea que un importante factor necesario para la construcción de redes sociales es la confianza entre los agentes que la forman. Además, sostiene que el «uso de las redes sociales basadas en la confianza interpersonal no es un residuo de las sociedades 'premodernas' sino

2 Por capital económico entendemos junto con Bourdieu la capacidad de adquirir bienes materiales, o sea, la exhibición de la fuerza material (BOURDIEU, 1991); el capital cultural se refiere a la capacidad de posesión de recursos simbólicos establecidos como legítimos en un grupo social (religión, filosofía, arte, ciencia) y, finalmente, el capital social comprende, como mencionamos antes, el conjunto de recursos actuales y potenciales que están ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento (BOURDIEU, 2001). El capital simbólico es lo que comúnmente se llama prestigio, reputación, renombre, etcétera. Y es «la forma percibida y reconocida como legítima de las diferentes especies de capital (BOURDIEU, 1999).

un elemento intrínseco de las sociedades complejas modernas, ya que se constituye como una respuesta frente a las insuficiencias de la institucionalización» (LOMNITZ, L., 2005:10). Ejemplo de esto son los intercambios recíprocos informales —de información, de maquinarias, dinero, favores y otros— al interior del sector formal. Este sistema de intercambio basado en la confianza interpersonal y la lealtad puede existir paralelamente a las reglas administrativas formales.

La confianza, base del intercambio y la reciprocidad, se define de modo diferente cuando alguno se mueve a una posición más alta, aproximándose a una relación patrón-cliente, intercambiando, los subordinados, beneficios por lealtad y poder.

Los actores de una red clientelar son patronos, mediadores y clientes. Hay dos tipos de relación clientelar, bilateral o de red. En la primera las relaciones se caracterizan por ser cara a cara y no hay intermediarios. En las segundas, son los mediadores los que mantienen relaciones cara a cara con los clientes y con el patrón. Se caracterizan por tener un círculo íntimo alrededor del mediador y otro alrededor de los clientes que se benefician. El patrón de una red clientelar suele convertirse en cliente de una red más amplia de nivel regional o provincial, convirtiéndose en mediador o cliente con legisladores, ministros, gobernadores y otros (AUYERO, J., 2002).

Hay un conjunto de creencias, habilidades, estilos, hábitos, un modo de distribuir que acompaña al intercambio. La gramática de la solidaridad y la de la dominación-subordinación están superpuestas en la relación clientelar (LOMNITZ, L., 1975).

### Metodología de trabajo

En este estudio se utilizó una metodología cualitativa. El primer paso consistió en la elección de la zona de estudio dentro de la Tercera Zona de Riego del Río Mendoza. Se definieron cuatro Inspecciones de Cauce que se consideraron representativas de las características de la zona —por el tamaño de la inspección y estructura parcelaria, por variedad de cultivos y diferencias en la disposición del agua—.

En un segundo momento, y como una forma de acceso al campo, se realizaron observaciones no participantes en algunas asambleas ordinarias de usuarios —elegidas para ser estudiadas— con el objeto de estar presentes en uno de los

escenarios más importantes de manifestación colectiva de los conflictos. Aquí, observábamos quiénes iban, la conformación del espacio, de qué se hablaba y cómo, cómo era el proceso de votación, cuáles eran los temas que despertaban discusiones entre los regantes y entre ellos y las autoridades.

De esa manera se pudieron establecer los primeros contactos con los regantes, inspectores y personal de las Asociaciones de Cauce y la posibilidad de establecer citas para las entrevistas.

El tercer paso de la metodología aplicada consistió en la realización de 26 entrevistas en profundidad a diferentes agentes, teniendo en cuenta su ubicación en el espacio social. Se cubrió una amplia gama de agentes involucrados en la distribución del agua, desde los regantes –considerando a los grandes, medianos y chicos– inspectores, tomeros, gerente de Asociación y autoridades del Departamento General de Irrigación.

Es importante aclarar que las entrevistas a los regantes se realizaron en sus casas, sin la presencia de autoridades como el inspector. Esto nos permitió una mayor confianza con el entrevistado y que éste pudiera expresarse lo más libremente posible.

Los ejes principales que guiaron estas entrevistas fueron: las trayectorias personales, sus relaciones con los distintos agentes involucrados y la frecuencia de las mismas, los objetos intercambiados, el grado de compromiso que se establecía en estos intercambios, su actuación en las asambleas o las razones de su inasistencia, sus consideraciones en torno a la descentralización –qué diferencias había entre el antes y el después de su implementación–, qué otros procesos o políticas se mencionan y por qué y además, las expectativas que los agentes hacen sobre los otros agentes del espacio social.

Asimismo, se analizaron fuentes secundarias como reglamentos y leyes concernientes a la distribución del agua superficial. Todo esto nos ayudó a reflexionar sobre las entrevistas y observaciones realizadas.

Es importante aclarar que este esquema metodológico utilizado y los resultados producto de su aplicación pueden no ser generalizables a todas las demás Inspecciones de la provincia ya que cada una presenta particularidades en cuanto a los terrenos, los cultivos, los propietarios y sus relaciones.

## El sistema de riego en Mendoza

La provincia de Mendoza es una de las jurisdicciones en que se divide el Estado nacional argentino. La mayor parte de la población y de las actividades productivas se encuentran localizadas en sus oasis. El más importante es el oasis que se conforma como resultado del aprovechamiento del río Mendoza. Actualmente, la actividad agrícola en la provincia de Mendoza ocupa una extensión de alrededor de 270.000 hectáreas efectivamente regadas (Censo Agropecuario 2002), siendo la vitivinicultura la actividad dominante. Por otra parte la contribución de la actividad agropecuaria al PBG es de alrededor de 8%.

Se podría decir que junto con la consolidación del Estado provincial, se afirmó el sistema de riego en Mendoza a fines del siglo XIX y principios del XX, estableciéndose la Ley de Aguas en 1884<sup>3</sup> –la cual rige al día de hoy–. En virtud de ese ordenamiento, el Departamento General de Irrigación atiende todos los aspectos que se refieren a la política hídrica y a la gestión del riego a nivel del río, dique y canal matriz y es autárquica. Sin embargo, los agricultores son los que históricamente controlaron la distribución del agua administrando los canales secundarios, terciarios y cuaternarios conformando las Inspecciones de Cauce presididas por el inspector de Cauce. Son electos cada cuatro años y ejercen un genuino liderazgo entre sus vecinos del canal. Estas organizaciones también son autárquicas siendo financiadas por el pago de los mismos regantes.

En la práctica, el inspector de Cauce tiene a su cargo la administración de la red secundaria de riego y desagües, prepara, propone, somete a votación de la asamblea de usuarios y ejecuta el presupuesto de gastos de la Inspección. Son jueces de agua de primera instancia y, como tales, deben decidir los conflictos que se suscitan entre los usuarios de su canal a causa de la distribución de las aguas.

Otro de los agentes importantes en el sistema de riego es el tomero, quien es el encargado de la distribución y entrega del agua en cada propiedad, del aviso de turnos y del control de la limpieza de la red para asegurar que el caudal llegue a destino.

<sup>3</sup> En términos generales, la ley centralizaba el manejo del recurso natural quitándole el control a los municipios tenían a su cargo la distribución en su territorio. Asimismo, esta ley favorecía a las elites provinciales de por vida, ya que sólo podían tener derecho al agua superficial quienes eran propietarios de las tierras cultivadas. El organismo encargado de llevar a delante esta ley y por lo tanto, de distribuir el agua de riego en toda la provincia fue el Departamento General de Irrigación. Su creación data de 1888 y, desde entonces hasta la actualidad como institución estatal, tiene la particularidad de definirse como autárquica y autónoma. Para más información ver Saldi, 2009.

Esta organización institucional y el modo de manejo del recurso hídrico han continuado hasta la década de 1990. Período en el cual la gestión del sistema hídrico sufrió cambios importantes como resultado de las transformaciones en el contexto político, económico y social de las políticas neoliberales de los años '80-'90. A partir de 1993, acompañando a la «modernización vitivinícola» (NEIMAN, G., 2003), (GAGO, A., 2003), (CORTESE, C., 2002) se impulsó la descentralización administrativa del DGI.

Según José Luis Coraggio (1997: 15) la descentralización implicó cambios en tres aspectos: uno administrativo, que tiene por objetivo el logro de la eficiencia acercando las decisiones a los sujetos afectados, y la disminución de los costos del Estado. Otro económico, a través de la privatización y la desregulación. Por último, el eje político consistente en la «devolución de parte del poder político alienado al Estado». Así, en el nivel discursivo aparecen la sociedad local, su protagonista la comunidad y la palabra mágica es «participación» (CORAGGIO, J. L., 1997:15).

Éstos son algunos de los cambios que se introdujeron. En cuanto a las Inspecciones de Cauce, sufrieron cambios en la administración del agua «aumentando la superficie de manejo de las Inspecciones que pasó de 500 hectáreas a 5.000 o 10.000ha, con el objeto de aumentar la eficiencia financiera, administrativa y la física» (CHAMBOLEYRON, J., 1992).

Una nueva institución que nace con la descentralización en la década de 1990 es la Asociación de Riego (Ley N°6.405 de 1996), conformada por el agrupamiento de varias inspecciones de Cauce cercanas en el espacio territorial, de un mismo canal o de un mismo distrito. Estas asociaciones tienen por objeto sugerir criterios de optimización en la prestación del servicio y el mejor aprovechamiento y conservación del sistema hídrico zonal. Además, deben cumplir todas aquellas actividades de asistencia, promoción y coordinación que superen la posibilidad de ser ejercidas eficientemente por las Inspecciones de Cauce. Como tercera tarea, están enfocadas a estimular la realización de otras actividades afines, que tiendan al desarrollo socio-económico regional (Ley 6.405 de 1996).

Las asociaciones están encabezadas por el gerente de la asociación y compuestas por un directorio conformado por un representante de cada inspección – generalmente es el Inspector de Cauce– y una sindicatura que fiscaliza la gestión del directorio.

El pertenecer a una asociación depende de la decisión de los regantes de cada Inspección siendo ellos los que optan por formar parte de una de ellas o no.

Otra de las medidas establecidas fue la realización de asambleas con el fin de que el usuario participe en la toma de decisiones con respecto a la distribución local del agua de riego. Para tal fin, se incentivó la realización de asambleas de usuarios, a los efectos de adoptar las decisiones necesarias para implementar las medidas tendientes a la modernización. Posteriormente se reglamentó la realización de asambleas ordinarias para aprobación de presupuestos, fijación de la cuota de pago y rendición de cuentas de las inspecciones, y asambleas extraordinarias para tratamiento de temas clave que requieran la convalidación de los usuarios (SALOMÓN, M. y RUIZ FREITES S., 2003). De este modo, la descentralización incorporó el eje político con el objeto de democratizar las decisiones.

Si bien estos cambios y otros lograron aumentar la eficiencia financiera y administrativa del sistema, nuestros estudios (BUSTOS, R. et. al., 2006) nos han permitido relativizar el impacto democratizador, del proceso de descentralización. Se visualizó una desigual participación en los ámbitos institucionales –asambleas y elecciones del inspector de Cauce– y en los informales, es decir en las relaciones diarias que los diferentes agentes del sistema de distribución del agua de riego mantienen a través de redes sociales.

El DGI aunque promueve formalmente la participación, las formas establecidas para lograrla la limitan<sup>4</sup>. Un ejemplo de esto es que no todos los propietarios tienen la misma cantidad de votos, ya que éstos son proporcionales al tamaño de su propiedad variando de 0 a 8 votos. Además los usuarios que no están al día con el pago del agua no tienen derecho a voto en las asambleas ordinarias. Estos tipos de condicionamientos y desigualdades incentivan la participación de un tipo de regante «modelo» (DE ROSAS, L., 2007) –que cumpla con el requisito de pagar en tiempo y forma y que tenga una gran propiedad– y desalientan a aquellos que no se acercan a los requerimientos anteriormente mencionados.

<sup>4</sup> En primer lugar, los propietarios de menos de 1.000 m<sup>2</sup> no tienen derecho a voto en las elecciones de inspector de Cauce. En segundo lugar, los porcentajes de participación en estas elecciones disminuyen a medida que aumenta el tamaño de propiedad. Así lo muestran los datos de las elecciones de 2006 en cinco inspecciones de la 3° Zona: de los propietarios de 0 a 5 hectáreas emitieron voto el 24,0% mientras que los del otro extremo en tamaño de propiedad, de 50 o más hectáreas emitieron voto el 53,85% (DE ROSAS, 2007).

En este sentido, este proceso de descentralización se adaptó al contexto neoliberal desarrollado en casi toda Latinoamérica y caracterizado por el ajuste en las cuentas del Estado y no por la democratización de las decisiones.

### Los receptores y sus diversidades

Para profundizar la comprensión de las diferencias en cuanto a las formas de recepción y por ende de participación, resulta indispensable analizar las trayectorias personales por las cuales los distintos agentes han ido conformando la estructura de sus capitales al interior del espacio social.

Si bien las asambleas pueden ser vistas como un espacio de participación y expresión de los agentes, muchos de los que van, quedan disconformes debiendo permanecer con los inspectores hasta varias horas después de haber terminado la asamblea.

Como vimos en un estudio anterior realizado sobre las trayectorias personales de los regantes (SALDI, L., 2006), no todos se sienten capacitados y/o escuchados al hablar y que sus preferencias en cuanto a cómo participar son dependientes de un contexto histórico, es decir, de los múltiples procesos que se resuelven en el microcosmos en que se desarrollan y de sus trayectorias personales dentro del mismo.

A su vez, estas historias personales se enmarcan en el espacio social –que también tiene su historia (BOURDIEU, P., 2001– que se impone a todos, definiendo las disposiciones y los comportamientos de los agentes.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, las formas de participación institucionales y no institucionales, no serían así el resultado de cálculos racionales conscientes, sino formas de actuar y pensar adquiridas por medio de un aprendizaje extendido a lo largo de una confrontación más o menos prolongada con las regularidades del espacio y el campo social<sup>5</sup>.

El campo social al cual nos estamos refiriendo está dado por cuatro clases de regantes que se diferencian según la estructura de capitales que poseen, no sólo el económico sino también por el social, el cultural y el simbólico. Por lo tanto tenemos:

5 El campo social complementa la definición del espacio social propuesta por Bourdieu (2001) y se refiere a la lucha por la apropiación de un capital común entre dos posiciones: quienes detentan el capital y quienes aspiran a poseerlo.

1) los pequeños regantes propietarios de no más de 5ha, que utilizan el capital familiar con productos destinados al consumo propio y a la venta local;

2) los regantes medianos de propiedades entre 20 y 50ha, que utilizan capital familiar y se orientan al mercado nacional y local;

3) los regantes de grandes extensiones, propietarios de tierra entre 50 y 100ha, cuyas inversiones se realizan con distintas formas de capital anónimo y familiar siendo su producción orientada al mercado nacional e internacional;

4) los emprendimientos recreativos y barrios que aparecen como resultado de la urbanización. Estos últimos también pueden estar diferenciados ya que unos forman barrios privados con mayor capital económico, social y cultural, y otros dados por villas miserias<sup>6</sup>.

Nos parece importante distinguirlos porque no sólo presentan diferencias en el tamaño de la propiedad sino también diferencias simbólicas que se expresan en prácticas sociales diversas. Por lo que hace que el campo social esté conformado por agentes con mayor poder sobre otros para acceder al agua, provocando relaciones conflictivas y de lucha entre los mismos regantes.

Para un entendimiento más adecuado de las relaciones que conforman al campo social es importante considerar las trayectorias personales de los agentes grandes y chicos, ya que muestran cómo el campo se ha complejizado a través de los cambios políticos, económicos y sociales.

En términos generales, podemos decir que los comienzos de los agentes en el espacio social son de larga data y tienen un origen en común. Muchos de los regantes provienen de los mismos lugares, donde sus familiares llegaron por medio de procesos de inmigración europeos al país. Pero a lo largo de la historia, los caminos se fueron diferenciando, generándose la desigualdad económica, social, política y cultural actual.

A su vez, estos procesos fueron acompañados e influenciados por políticas estatales que generaban cambios en relación al uso del agua, de la tierra y de los cultivos. Uno de los cambios más importantes señalados, sobre todo por los

6 Estos agentes no son considerados en nuestro análisis debido a que muchos no tienen derechos de riego (los asentamientos inestables) y los que lo tienen (los barrios privados) no se interesan directamente por el tema, ya que de esto, en todo caso, se encarga el consorcio.

regantes chicos, fue el proceso de Reconversión Vitivinícola (1970-1980)<sup>7</sup>. Pero éste no sólo habla de un cambio de cultivo sino también una modificación en la comercialización, donde sólo quienes pudieron cultivar variedades finas de vid se vieron favorecidos. Los que quedaron afuera, debieron cambiar de cultivo y con ello de mercado. Esto sin duda afectó la posición de todos los regantes en el espacio social volviéndose éste cada vez más desigual y competitivo.

La cada vez mayor jerarquización entre los regantes también se percibe en las subjetividades de los regantes chicos cuando hablan negativamente sobre su pasado y estimulan a sus hijos a no seguir el camino que ellos han realizado sino a conseguir otros ámbitos en donde sobrevivir, como los educativos. A su vez, la mayoría de los regantes chicos de larga data se sienten arrepentidos de no haber estudiado, y con ello el no haber podido establecerse en otros ámbitos.

Caso contrario ocurre con los regantes grandes, orgullosos de su trayectoria que proyectan hacia sus hijos y no se arrepienten de haber dejado los estudios ya que sus redes ya estaban creadas para seguir creciendo económica y políticamente sin depender de otros estudios, como los universitarios por ejemplo.

Asimismo, los distintos capitales, sociales, culturales, económicos y simbólicos se expresan también en cómo se perciben ellos mismos. En el caso de los regantes grandes, muchos de ellos sienten que tienen capacidades para hablar con las autoridades de Irrigación pudiendo tener influencia sobre ellas. Además éstos por lo general también son solicitados por los demás regantes para que ocupen el puesto de inspector. Es así que muchos de los regantes grandes tienen acceso a los cargos de inspectores y a solucionar sus problemas del agua más fácilmente, además de adquirir mayor poder e influencia en los ámbitos políticos y económicos.

Pero, en el caso de los regantes chicos, ellos sienten no poder participar en las asambleas, adoptando otros espacios más informales de participación donde se sientan identificados con los demás. De esta manera, los diferentes espacios de expresión están sujetos a los capitales con que cada regante se establezca.

Por lo tanto, debido a que la distribución no es equitativa y a que muchos regantes no encuentran soluciones o no se sienten escuchados en las instancias

7 CORTESE, C. (2002): «Transformaciones en la Vitivinicultura de Mendoza: Nuevos Ganadores Para Una Vieja Crisis». En: *Segundas Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios Y Agroindustriales* Facultad de Ciencias Económicas. Argentina. Universidad de Buenos Aires.

de participación establecidas por ley, los diferentes propietarios deben arreglar sus problemas en torno al agua estableciendo distintas redes sociales que les garanticen su participación en el sistema de riego y por ende su acceso al recurso hídrico (BUSTOS, R., LECARO, P., 2007).

### Caracterización de las redes en nuestro campo de estudio

Por medio de las entrevistas realizadas a regantes chicos y grandes, a inspectores, tomeros y funcionarios del DGI, pudimos llegar a la construcción de las posiciones en el espacio social de los agentes involucrados y de las diversas redes sociales que se conforman en el día a día en cuanto al sistema de riego.

Para nuestro caso de estudio, hemos tenido en cuenta el tamaño de la propiedad como indicador principal de posesión de capital económico y el saber sobre el manejo del agua de riego como capital cultural, ya sea técnico-científico o tradicional.

En cuanto a las redes —que las consideramos como capital social—, éstas se basan en las distintas formas de participación y relación que cada agente, según su posición en el campo y su trayectoria personal, establece con el resto.

De esta forma, podemos decir que la gestión por el uso de agua conlleva al establecimiento de diversas redes de relaciones, mediadas en nuestro caso por distintos agentes.

El nodo principal de la red reside en el gerente de la asociación ya que es el que mantiene contactos con el DGI, los Inspectores y los tomeros y los regantes, aunque la frecuencia de los contactos no es la misma en todos los casos. Esto plantea una jerarquía de posiciones al interior de la red.

Si bien el nodo es el gerente, también se distinguen dos mediadores de dos redes coexistentes. Por un lado, el inspector y por otro la figura del tomero. En el caso del tomero, éste vive en la zona y, en general, se ha desempeñado en ese cargo durante largo tiempo. Tiene un gran conocimiento del lugar, ya que siempre ha vivido allí y es reconocido por sus vecinos y por sus regantes. Durante los últimos veinte años su estabilidad laboral ha sido afectada por los procesos de flexibilización ocurridos en el país. Los tomeros nuevos, que en muchos de los casos son hijos de antiguos tomeros, ya no gozan de la misma estabilidad laboral que sus padres. Sin embargo, si bien ya tienen fuertes vínculos en la zona, el ser nombrado tomero aumenta su capital económico, social y simbólico.

En las entrevistas se observó que el agente del que estamos hablando mantiene relaciones mediante las cuales gestiona, administra y, en algunos casos, recibe (como cuando trabaja en alguna de las propiedades) ciertos «favores», pero en el marco de un círculo más «íntimo ligado a relaciones de amistad o parentesco».

Este tipo de relaciones predomina entre los propietarios más pequeños con menor poder de negociación en instancias institucionales superiores. Cuestión que también se refleja en el establecimiento de redes sociales con los vecinos más cercanos, solucionando muchas veces ahí sus problemas cotidianos de reparto de agua. A su vez, estas relaciones ayudan a establecer una identidad basada en el territorio, aunque no coincida con las áreas de riego.

Por otro lado, a diferencia de la situación anterior, el inspector mantiene una relación frecuente con los regantes medianos, y más débil con los regantes grandes (entre 50 y 300 hectáreas), quienes mantienen una más fuerte con el gerente de la asociación. Ambos reconocen que los reclamos deben empezar por el tomero, pero tienen más acceso al inspector de Cauce o al gerente porque creen que estos últimos son los que deciden.

Sobre todo los grandes propietarios poseen la capacidad de establecer relaciones clientelares con el DGI. Mientras más grandes sus propiedades, mayor su capacidad de utilizar vínculos, por contar con una mayor cantidad de capital económico, cultural y social, siendo el primero el de mayor peso relativo. El capital cultural, que se traduce en el conocimiento técnico sobre el manejo del agua, les permite poseer recursos para la comunicación igualitaria con la institución. Y el capital social les facilita el acceso a los funcionarios. El propietario grande reconoce su gran poder de influencia y también su poder de negociación. Por esto, las redes clientelares de los grandes propietarios están ligadas a la burocracia institucional (BUSTOS, R., 2007).

De esta manera, la heterogeneidad de los regantes que se asientan en el territorio ha contribuido a conformar una suerte de gran dualidad entre las inspecciones, que es mencionada por los entrevistados como inspecciones ricas e inspecciones pobres (BUSTOS, R., LECARO, P., 2007).

En cuanto al inspector, su autoridad, y su posición como patrón proviene de su desempeño ante Irrigación, con el objeto de conseguir más agua y obras de infraestructura para aumentar la eficiencia en la distribución. En esto también

influye el disciplinamiento que tenga el inspector en el DGI, o sea, el inspector debe responder a las exigencias de la institución, tales como cumplir con la entrega de documentación en tiempo y forma, y una muy importante es que logre un alto nivel de recaudación en su inspección. Se demuestra así que existe una relación de subordinación del inspector con respecto al DGI.

Sin embargo, el inspector no tiene una relación directa con el DGI sino a través de la Asociación de Riego, que es su red de apoyo técnico. Los inspectores tienen que ir a la institución central acompañados por el gerente de la asociación, la que ejerce una especie de tutela. En cambio, el gerente se comunica directamente con el DGI.

La relación del DGI con los inspectores está caracterizada por el «control». El DGI hace visitas de «control» en el campo. Por otro lado, «asesora» es decir, establece las pautas para la confección de los presupuestos de las inspecciones y realiza la aprobación final de éstos. El inspector recibe el cuadro de turnos de la subdelegación del organismo central y a su vez de la asociación (BUSTOS, R., 2007).

Asimismo, la relación del inspector de Cauce con el tomero es diaria, por radio o personalmente, así es el inspector el que establece las directivas a ejecutar, por lo que la relación es de tipo vertical o asimétrica quedando el tomero en una posición subordinada. También es importante destacar que entre el tomero y la Asociación de Riego hay una relación encuadrada en que el primero le plantea problemas de los pequeños propietarios al gerente de la misma, demostrando su posición de mediador de la red entre ambos grupos de agentes.

Finalmente, el DGI sólo tiene contactos con la Asociación de Riego y en menor medida con el inspector de Cauce y los regantes de grandes propiedades. En las entrevistas, ningún tomero o regante chico manifestó contactarse directamente con el DGI en caso de alguna problemática, por lo que la relación con la institución central es nula. En sentido opuesto, el personal del DGI entrevistado exteriorizó que su relación es principalmente con las asociaciones de riego y en menor medida con los inspectores.

Teniendo en cuenta la perspectiva relacional planteada, podemos decir que las políticas de descentralización favorecen la desigual participación de los regantes, reproduciendo las desigualdades de la estructura social. Sólo contribuyen a legitimar el proceso de descentralización llevado a cabo por el DGI porque



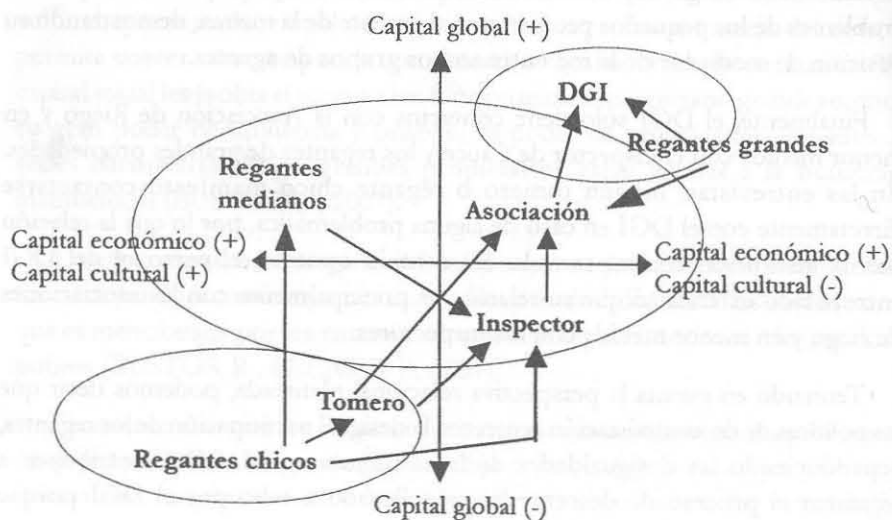
finalmente se cumplen las instancias establecidas por ley pero no permiten la influencia real del regante –mayormente de los regantes chicos– en las tomas de decisión sobre la distribución del recurso hídrico.

Para que la distribución del recurso sea más efectiva, se utilizan y a la vez se reactualizan las redes existentes entre los diferentes agentes involucrados en el proceso, otorgándole un papel secundario a los ámbitos formales.

Es importante observar que el capital económico define la posición en la red aunque el capital social sigue siendo importante, sobre todo en los regantes de pequeñas propiedades.

A continuación, en el Gráfico 1 plasmamos el microcosmos analizado. En el mismo, las flechas indican las estructuras de las redes. En él, distinguimos tres núcleos diferenciales de relaciones más intensas –mostradas por los círculos– que agrupan posiciones cercanas en el espacio social. Esto revela que las redes que se establecen entre los agentes, se diferencian y se jerarquizan según el volumen global de capital que éstos posean, teniendo gran peso el capital económico. Finalmente, hay que señalar que las posiciones de las redes –en grado ascendente en el gráfico– también son análogas con posiciones de poder, es así que mientras ocupen una posición superior, más poder de movilizar recursos poseen.

**Gráfico 1. Redes sociales de los agentes involucrados en la distribución del agua de riego en la provincia de Mendoza**



## Conclusiones

Hay una correspondencia entre la posición en el espacio social y las prácticas de los agentes. Como bien afirma Bourdieu, la posición en el espacio social general que tienen los agentes ubicados en él se traduce en tomas de posición y en prácticas sociales diversas. En nuestro caso, la posición en este espacio define la forma de participación en las redes sociales involucradas en el proceso de distribución del agua de riego y la manera en que los agentes construyen el nuevo universo simbólico en torno a las políticas emanadas desde el DGI relativas a la participación de los usuarios.

De un análisis más detallado se desprende la existencia de tres tipos fundamentales de redes. Uno encabezado por el organismo central –DGI– y los regantes grandes y la Asociación de Riego, otra conformada por esta última, el inspector y los regantes medianos. Y la última, compuesta por los regantes chicos y el tomero, siendo éste el mediador con la inspección y en menor medida con la asociación.

Asimismo, es importante destacar que los regantes chicos mantienen asiduas relaciones entre sí para resolver sus problemas cotidianos en torno al agua, y ocasionalmente recurren a regantes medianos, sobre todo con larga trayectoria en la zona, con el mismo fin.

Si bien en las tres redes circulan recursos y se solucionan problemas, la ubicada en la posición superior tiene posibilidades de movilizar más recursos y llegar a niveles más altos de tomas de decisión.

Por lo tanto, de acuerdo a la cantidad de capitales –económicos, sociales culturales y simbólicos– que posean los distintos agentes involucrados en el proceso, es la forma en que harán uso de la política de la institución y las redes informales que actualizarán para acceder al agua de riego. Igualmente, es necesario aclarar que a pesar de la utilización de redes informales, los regantes chicos quedan cada vez más alejados de las tomas de decisión acerca de la distribución.

Sobre el análisis realizado, concluimos que el Departamento General de Irrigación, luego de haber implementado desde la década del '90 una política de descentralización administrativa y participación democrática de todos los usuarios del sistema, sigue concentrando los ámbitos de decisión en sus organismos superiores teniendo así la «última palabra».

Los resultados de las políticas de descentralización si bien generaron espacios como el de las asambleas ordinarias de las inspecciones de Cauce, o las asociaciones de Riego, que permiten al menos formalmente la participación, no la aseguran en todos los aspectos referidos al uso del agua.

Las posibilidades de decisión y gestión del usuario, sobre todo pequeño, sólo alcanzan al nivel micro. Es poco lo que influyen sobre las instancias de nivel macro de la política pública, que es donde residen los resortes de poder real más importantes. Es el Estado –y los agentes con poder para influir sobre él–, a través de mecanismos formales e informales, el que define cómo y quienes hacen uso de los recursos hídricos de Mendoza.

Finalmente, sabemos que la temática es muy vasta y que quedan muchos caminos por explorar. Sería importante estudiar en qué medida la política de descentralización llevada a cabo por el DGI incorpora lógicas de privatización en la gestión del agua. Y además, analizar cómo las redes sociales informales, al coexistir con las formales, permiten o no la entrada de estas lógicas.

## Bibliografía

- AUYERO, Javier. «Cultura política, destitución social y clientelismo político en Buenos Aires». En Svampa M. (ed) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Editorial Biblos, Buenos Aires (2000).
- BOURDIEU, Pierre. *Las estructuras sociales de la economía*, Editorial Manantial, Buenos Aires (2001).
- BOURDIEU, Pierre. *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Ediciones Taurus, Madrid (1999).
- BOURDIEU, Pierre. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Editorial Anagrama, Barcelona (1997).
- BOURDIEU, Pierre. *El sentido práctico*. Ediciones Taurus, Madrid. Sociología y Cultura. Editorial Grijalbo, México DF (1991).
- BUSTOS, Rosa María. *El saber popular de los inspectores de cauce y los cambios de paradigma en la gestión del sistema de riego en la provincia de Mendoza*. Ponencia presentada en el Congreso CYTED, Bolivia, La Paz (2007).
- BUSTOS, Rosa M., Lilibeth Yañez, Humberto Cucchetti, Jorge Chambouleyron y S. Salatino «La Participación de los Regantes de la Cuenca del río Mendoza, Argentina» en *Actas de las Terceras Jornadas Interdisciplinarias De Estudios Agrarios Y Agroindustriales*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires (2003).
- BUSTOS, Rosa M. «Participación de regantes y gestión del riego: procesos identitarios en las Inspecciones de Cauce del río Mendoza» en *CONAGUA, XX Congreso Nacional del Agua*. Mendoza, Argentina (2005).
- CARDARELLI, Gabriela y Mónica ROSENFELD. «Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales». En Duschatzky, s. (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Paidós Buenos Aires (2000) pág. 23-47.
- CORAGGIO, José Luis. *Descentralización. El día después*. Cuadernos de Posgrado. CBC, Universidad de Buenos Aires. Ed. Universidad de Buenos Aires (1997).
- CORTESE, Carmelo. «Transformaciones en la Vitivinicultura de Mendoza: Nuevos Ganadores para una Vieja Crisis». En: *Segundas Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires (2002).
- CHAMBOULEYRON, Jorge y Rosa Bustos et. al. «El proceso de transferencia a los usuarios del manejo del agua de riego en Mendoza, Argentina», En

- Palacios Vélez, E. Espinosa de León *Proceso de transferencia y gestión Mesa 1, Congreso Internacional de Transferencia de Sistema de riego*. México (2000).
- CHAMBOULEYRON, Jorge. «Evolución de los organismos de usuarios que manejan el agua de riego», en *Seminario Nacional: La participación de los usuarios en la administración descentralizada del riego*, Mendoza (1992).
- DE MATTOS, Carlos. «Falsas expectativas frente a la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción». En *Nueva Sociedad* N° 104 (1989) págs 118-126.
- DE ROSAS, María Laura. «La lógica privada de lo estatal y el regante modelo en la distribución del agua de riego en la Provincia de Mendoza». En *V Jornadas de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires (2007).
- GAGO, Alberto. *Las nuevas tendencias de desigualdad, polarización y exclusión. El impacto de la acumulación vigente en la región de Cuyo-Argentina*, Cuadernos del CEIR, Mendoza (2003).
- GARCÍA DELGADO, Daniel. *Estado-Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Editorial Norma, Buenos Aires (2003).
- HALL, Stuart. «Endoding/decoding in television discourse». Cit. en Sunkel, G. (coord.) *El consumo cultural en América Latina. Construcción teórica y líneas de investigación*, Ed. Convenio Andrés Bello. Santafé de Bogotá (1999).
- LOMNITZ, Larissa Adler. «Confianza, redes sociales y economía informal: un análisis comparado» en *Anuario de Estudios de Antropología Social*. Centro de Antropología Social IDES. Ed. Antropofagia, Buenos Aires (2004).
- LOMNITZ, Larissa Adler. «Redes de intercambio» en *Cómo sobreviven los marginales*. Ed. Anglo T, México (1975).
- MIGUEZ, Daniel y Pablo Seman. «Diversidad y recurrencia en las culturas populares actuales». En Miguez, D. y P. Seman, *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina reciente*, Editorial Biblos, pág. 11-32. Buenos Aires (2006).
- NEIMAN, Guillermo «La calidad como articulador del nuevo espacio productivo y de organización del trabajo en la vitivinicultura mendocina». En Bendini, M. et. al. (comp.) *El Campo en la Sociología Actual: Una perspectiva Latinoamericana*, Buenos Aires. (2003) Ed. La Colmena.
- SALDI, Leticia. «Construcciones del espacio y de la identidad provincial mendocinas. Disputas de ayer y hoy». En *Repensando el siglo XIX desde América Latina y Francia. Homenaje al filósofo Arturo Andrés Roig*. Ed. Colihue, Buenos Aires (2009).

- SALDI, Leticia. «Las trayectorias personales en el marco de la descentralización rural en la Provincia de Mendoza». En *V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios. Facultad de Ciencias Económicas, UBA*. Buenos Aires (2007).
- SALOMÓN, Mario y RUIZ FREITES, S. «Proceso de Descentralización en la administración del recurso hídrico. Asociación de Inspecciones de Cauces Cuenca del Río Mendoza (Argentina)». En *II Congreso latinoamericano de cuencas hidrográficas. 2003*. FAO, Arequipa, Perú (2003).
- SEMAN, Pablo. *Bajo continuo. Exploraciones descentradas sobre cultura popular y masiva*. Ed. Gorla, Buenos Aires (2007).
- WINOCUR, Rosalía. *De las políticas a los barrios. Programas culturales y participación popular*, Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires (1996).