

Artículos seleccionados

Los bienes comunales. Confianza, reputación y reciprocidad en el proceso de integración El caso del Acuífero Guaraní

María Beatriz Lucuix*

Fecha de recepción: 10 de marzo de 2014
Fecha de aceptación: 22 de septiembre de 2014
Correspondencia a: María Beatriz Lucuix
Correo electrónico: mlucuix@sociales.uba.ar

*. Magister. Carrera de Trabajo Social - FSOC - UBA. Docente e Investigadora.

Resumen:

Los bienes comunales típicos, de titularidad local y los atípicos están sometidos a reglas diferentes, pudiendo adoptar los individuos, grupos o gobiernos posicionamientos de tipo unitario, de privatización o alternativo. Como objeto de análisis definen la obligación social que emerge en el intercambio entre varios individuos o grupos. Este término da cuenta de una reciprocidad de tipo relacional y no terminal. El Acuífero Guaraníes transfronterizo y cruza los países fundadores del MERCOSUR. Es un bien comunal que permite identificar la política local sobre un bien fundamental y el posicionamiento de los gobiernos locales, principalmente los integrantes de la Red Mercociudades de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, constituyentes del Proyecto Guaraní. El Proyecto regional tiene por finalidad aumentar el conocimiento del recurso y elaborar normas para su protección y uso sostenible. El trabajo que se presenta consideró tres variables: confianza, reputación y reciprocidad; y se comparten los avances de la investigación del Grupo de Estudios Institucionalidad Social y MERCOSUR obtenidos del devenir investigativo, entre ellos los resultados de una encuesta realizada a los municipios de la Red Mercociudades.

Palabras clave: Integración regional – Bienes comunales - Red Mercociudades.

Resumo

Bens Comuns típico, a apropriação local e atípico estão sujeitos a regras diferentes e podem ser de indivíduos, grupos ou governos posicionamento tipo de unidade ,ou privatização alternativa. Para efeitos de análise , definir a obrigação social que emerge no intercâmbio entre vários indivíduos ou grupos. Este termo representa troca de relacional e não- terminal. O Aquífero Guarani é transfronteiriço e cruzar os países fundadores do Mercosul . É um Ben comum ,em vez de identificar a política local em um direito fundamental e posicionamento dos governos locais , principalmente os membros da Rede Mercociudades Argentina, Brasil , Paraguai e Uruguai , os constituintes do Projeto Guarani . O projecto regional visa aumentar o conhecimento dos recursos e desenvolver padrões para a proteção e uso sustentável. O trabalho apresentado consideradas três variáveis : confiança, reputação e reciprocidade ,compartilhando o andamento da investigação do Grupo de Pesquisa Institucional e MERCOSUL.

Palabras chave: integração regional - bens comuns. Red Mercociudades.

Los recursos comunales

Los recursos de uso común o recursos comunales incluyen actividades pesqueras, fauna salvaje, agua superficial y profunda, montañas y bosques. Es primordial plantear 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). Los recursos comunales o "common-pool resource" simbolizan 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 rendimientos de su uso (Ostrom, 1990: 27).

Es Elinor Ostrom quien subraya la necesidad de diferenciar entre la naturaleza intrínseca del recurso y el régimen de derechos de propiedad bajo el cual es extraído dicho recurso, como ya se adelantó. Para el conocimiento de los procesos de organización y gobierno de los recursos comunales se debe distinguir entre el sistema de recursos y el flujo de unidades de recursos producidas por el sistema, semejante a reconocer la mutua dependencia. Esta distinción entre la existencia 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, agua del subsuelo, canales de riego, puentes, 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, indefectiblemente, 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. 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 sí puede ser utilizado colectivamente. En los casos en los que los sujetos se han auto organizado 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 el tema 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, que se amplían más adelante, influyentes de análisis económico - el de Garret Hardin, el dilema del prisionero”, y la teoría de Mancur Olson -. 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.”

Para la Cumbre de Río +20, Elinor Ostrom escribió 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”*. La autora era participante de una aproximación multicapas 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”*.

El Acuífero Guaraní y el Mercosur

Entre los recursos comunales de impacto social la preservación del agua dulce es relevante, por lo tanto observar los procesos de gestión local intra e intermunicipal ayuda a develar las decisiones. 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). El escenario es MERCOSUR y municipios, especialmente los que se localizan sobre el Acuífero Guaraní y pertenecen a la Red MERCOCIUDES. Orientan el trabajo los siguientes interrogantes: ¿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.

En el MERCOSUR, el Acuífero Guaraní cubre una superficie de 1.087.879,15 km² geográficamente se encuentra ubicado en los 4 países miembros, posee riberas en los cuatro países distribuidos de la siguiente forma: en Brasil abarca una superficie de aproximadamente en Km² 850.000 (9,9% del territorio) en Argentina 225.000 (7,8%) en Paraguay 70.000 (17,2%) y en Uruguay 45.000 (25,5%). La población actual dentro del territorio del Acuífero, se estima en 15 millones de habitantes. En Brasil, más de 300 ciudades son abastecidas total o parcialmente por este acuífero, entre las que se cuentan 6 millones de personas solo en Sao Paulo.

El escenario del MERCOSUR, y como espacio de cooperación y en el marco legal de los países integrantes, es referencia el Tratado de Asunción de 1994 con artículos claves dentro del capítulo uno de los Propósitos, principios e instrumentos:

Artículo 1: "El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración".

Artículo 2: "El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes".

El tratado intentó concebir un sistema con características de intergubernamentalidad, abrió la posibilidad a la adhesión de países miembros de ALADI (artículo 20), formalidades de convergencia (artículo 8), cláusulas de salvaguardia (artículo 3) y coordinación y armonización de políticas (artículo 1).

El Consejo del MERCOSUR, como órgano superior del MERCOSUR, según la Decisión CMC/DEC 25/04 de julio del año 2004 creó el Grupo Ad Hoc del Ato Nivel Acuífero Guaraní, con el mandato de elaborar un acuerdo relativo al Acuífero Guaraní. En el año 2005 y con motivo de la XXIX Reunión del Consejo Mercosur, realizada en la Ciudad de Montevideo¹, en el comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, en el párrafo 20 se enuncia "Tomaron nota del estado de las negociaciones del Proyecto de acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, que consagra principios y criterios que garantizan la soberanía permanente e incontestable de los cuatro estados parte sobre ese importante recurso hídrico transfronterizo, asegurando su utilización racional y sostenible. Asimismo, destacaron la importancia de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní". Ese mismo año, el "grupo ad hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní" presentó un "proyecto de acuerdo sobre el Acuífero Guaraní" en el que en su artículo 1 se afirma: "el Sistema Acuífero Guaraní es un recurso

hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, que son los únicos titulares de ese recurso" (ARNAUD 2007:14).

Individualmente para los países del MERCOSUR tenemos que como marco legal de mayor envergadura en las constituciones de cada país se hace referencia al agua. En el caso de la constitución Argentina menciona un amplio espectro de bienes comunes, y consagra a las provincias el dominio de los recursos naturales. En el caso de Paraguay también en su carta magna menciona al ambiente; mientras que Brasil y Uruguay se refieren al agua. El Brasil, ya en 1934 sancionó lo que podríamos denominar un hito El Código de Aguas, apareciendo en los restantes países normas referidas a la gestión del agua hacia fines de la década de los 90. En Argentina encontramos un régimen legal para la utilización del Sistema Acuífero Guaraní en las provincias por las que corre esa cuenca de agua, en general ligada a las actividades de uso del agua termal.

Podemos sostener que a nivel internacional no hay un acto de carácter mandatario respecto del manejo del agua. Pero si encontramos la preocupación en diversas conferencias internacionales, tal es el caso de Dublín en 1992, Cumbre Río 1992, I Foro Mundial del Agua De Marruecos en 1997, II Foro Mundial del Agua de La Haya 2000, Cumbre de Johannesburgo 2002, III Foro Mundial del Agua en Kyoto 2003, IV Foro Mundial del Agua México 2006.

En el tema del Acuífero Guaraní, los países que lo comparten pactan crear el "Proyecto de Declaración de Principios Básicos y Líneas de Acción para el Sistema Acuífero Guaraní". Los gobiernos convinieron ponerlo en práctica con la intervención de organismos internacionales: Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y del Banco Mundial (BM) como Agencia de Implementación de los fondos GEF. "Para ello las partes han acordado que la Secretaría General de

1. 08/12/2005.

la Organización de Estados Americanos (SG/OEA), actúe como agencia ejecutora internacional del Proyecto. La SG/OEA ejecuta técnica y administrativamente el Proyecto a través de su Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS-OEA) y con el apoyo administrativo de las oficinas localizadas en cada país”.

El Proyecto se estructura con base en 7 componentes:

- I) Expansión y consolidación del conocimiento científico y técnico del Sistema Acuífero Guaraní,
- II) Desarrollo e implementación conjunta de un marco de gestión,
- III) Fortalecimiento de la participación pública, la comunicación social y la educación ambiental,
- IV) Evaluación, seguimiento y diseminación de los resultados del Proyecto,
- V) Desarrollo del adecuado manejo del acuífero y medidas de mitigación en áreas críticas identificadas,
- VI) Análisis del potencial geotérmico del acuífero y
- VII) Coordinación y gestión para la ejecución del Proyecto” (SG-GUARANÍ, 2011).

Tiene como designio “apoyar a los cuatro países para elaborar conjuntamente e implementar un marco común institucional, legal y técnico para manejar y preservar el Sistema Acuífero Guaraní para las generaciones futuras”.

El Programa del Acuífero Guaraní² 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 la publicación de la “Recomendación al Consejo de Mercado Común el diseño de una política común respecto al uso de los Recursos del Acuífero Guaraní” (MERCOSUR/PM/REC. 02/2008) por parte del Parlamento del Mercosur. El proyecto que fuera aprobado incorporaba un análisis de coyuntura en la fundamentación, resaltando la importancia que tendrán las reservas de agua dulce a nivel mundial. Se acompañó con una solicitud para la creación en el ámbito del PARLASUR de una comisión especial para el estudio, análisis y comparación de las legislaciones nacionales referidas al uso, la explotación, concesión y control de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas provenientes del Sistema Acuífero Guaraní. A su vez, se recomendaba al Consejo Mercado Común que inste a los estados partes adhieran a la Convención Arthus de Dinamarca 1998, sobre el acceso a la información, participación pública en procesos de toma de decisiones y acceso a justicia en problemas ambientales.

Mercociudades y el Acuífero Guaraní

El municipio, como instrumento de gobierno, con un importante recorrido histórico se encuentra en proceso de reconstrucción del rol y de la experiencia de gestión. Pudiendo encontrar en los gobiernos subnacionales dos características: una el proceso político propiamente dicho con los nuevos funcionarios y, la otra, un proceso jurídico que implica una representación política para fundar una verdadera alianza entre los tres niveles de gobierno: municipio, provincia y nación.

Asimismo, en sus nuevos roles, la manera o metodología de asociación impone contenidos concernientes a los procesos de integración regional tal es el caso de las políticas económicas, la persistencia de asimetrías, elaboración de protocolos institucionales conjuntos y de acciones con base en nuevos escenarios que según Subirats J. y Gomá R. 2000:14 los nuevos escenarios ubican a

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

las acciones mismas en procesos de reconceptualización tal como: *la territorialidad como el escenario más envolvente. En la actualidad se abren paso nuevas coordenadas de gobierno con un alcance multinivel donde las redes de tipo ocal-nación-región deberán poner en valor efectivos y nuevos programas de descentralización.*

La Red Mercociudades provoca un singular involucramiento en la región que se caracteriza por no mediar escalas jerárquicas y facilita, a su vez, a los gobiernos locales desarrollar un conjunto de acciones desde las Unidades Temáticas cuyos temas vinculantes abarca: autonomía y gestión; ciencia y tecnología; cooperación internacional; cultura; desarrollo económico; desarrollo social; educación; género y municipio; medio ambiente; planificación estratégica. En torno a estas últimas y con la presencia de un municipio coordinador, se nuclean aquellas políticas que puedan encontrarse identificadas como prioritarias para su tratamiento conjunto. El ejercicio de tales coordinaciones, se resuelve mediante Cumbres específicas de cada unidad temática y en las Cumbres de la Red. Esta última se realiza una vez al año y permite además la elección del lugar para el ejercicio de la secretaría ejecutiva de parte del Municipio sede que se haya elegido

En esa dirección, se consolida la hipótesis en cuanto a que la red puede hallar circunstancias para atravesar una concepción geopolítica del Mercosur que considere al espacio local como núcleo de nuevos impulsos sociopolíticos. El modelo de complejidad se plasma en una geografía que desvanece el mapa regional y devela nuevos circuitos de interacción productiva, cultural y social. Si bien debe advertirse la presencia de asimetrías como una limitación y riesgo latente respecto de reiterar la lógica del Órgano Mercosur. Por su parte, es necesario mencionar nuevamente que la estructura de la Red Mercociudades, se formaliza en un conjunto de unidades temáticas, las cuales tiene la función de dar cuenta de las políticas centrales que son de interés orientar. Ello se corresponde con las estructura del Órgano Mercosur en términos de sus comisiones, aunque la lectura atenta a las UT de la RED muestra un grado de desagregamiento significativo y a su vez un sistema de relaciones cuya singularidad es

consolidarlas en un sistema en red. Ello es relevante por un lado su disposición reticular que admite igualdad de posiciones y proximidad de los pares entre sí y, por otro una apoyatura conjunta estimulante de la evaluación de resultados de las experiencias ajenas.

Datos surgidos de investigaciones realizadas permiten afirmar que los procesos de asociación no es un recorrido sencillo y de fácil concreción. La encuesta que se instrumentó desde el Grupo de Estudios Institucionalidad Social y MERCOSUR para los casi 200 municipios de la Red Mercociudades, que obtuvo 23 respuestas de las ciudades que la componen surge que el 70% considera que la pertenencia a la Red es para **intercambiar información, armonizar programas y políticas** y son la Unidades Temáticas el espacio institucional para realizarlo. En tanto el 60% de los respondientes considera que la influencia puede obtenerse exclusivamente mediante los municipios de mayor desarrollo (IIGG - UBA Proyecto S087).

Pensando la *coordinación* en las nuevas articulaciones que se ven favorecidas por una *transversalidad territorial* que se configura en el contexto de la Red Mercociudades se reconocen nuevos circuitos de relaciones que, de otra forma, no tendrían cabida.

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.

Se seleccionó una de las Cuencas acuíferas subterráneas más importantes de América del Sur y se decidió trabajar con tres variables: confianza, reputación y reciprocidad para conocer la opinión de los municipios de la Red Mercociudades. 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: 345), 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.

Recientemente el Grupo de Estudios, con sede en el Instituto Gino Germani, realizó una encuesta (on line) dirigida a los Municipios que integran la Red Mercociudades. Las respuestas recibidas totalizaron 32, y de los datos obtenidos, en el caso de las variables confianza, reputación y reciprocidad se puede avanzar con las afirmaciones:

Tal como se presenta el mayor grado de confianza se manifiesta en las Universidades / Centros de investigación, luego los Gobiernos Nacionales, un grado menor de confianza se deposita en las OSC, ya con menor grado de confianza encontramos a los Gobiernos Provinciales y a las Empresas. Si bien el actor Universidad/Centros

Confianza entre actores sociales

CONFIANZA	Mucha	Algo	Poca	Ninguna
En los Gobiernos Nacionales	57,9%	26,3%	15,6%	0%
Gobiernos Provinciales	26,3%	47,4%	21,1%	0%
Organizaciones de la Sociedad Civil	42,1%	57,9%	0%	0%
Empresas	26,3%	63,2%	5,3%	5,3%
Universidades/Centros de Investigación	63,2%	26,3%	5,3%	5,3%

de Investigación tienen un papel menor en el esquema de Mercociudades.

En el caso de los actos administrativos, como normas que alcanzan a los municipios encuestados, que permiten identificar la relación entre municipios de diferentes y múltiples maneras tenemos que el 56,5% lo hace mediante convenios, otro 56% rubricando Cartas de Intención, un 39% mediante asociaciones y un 26,1% con otros instrumentos legales. Se desprende de las respuestas obtenidas que la formalización de la intención de trabajo conjunto y/o cooperativo tiene una baja materialización, ya que la mitad de los respondientes interaccionan con actos administrativos focalizados o de baja intensidad de cumplimiento.

Al solicitar que los municipios de la Red dijeran acerca de la confiabilidad en las decisiones adoptadas por los otros municipios de la Red encontramos que el 88% de los municipios confían en las decisiones adoptadas por otros municipios; un 6% consideran altamente confiables las decisiones de los otros gobiernos subnacionales, y otro 6% no respondió.

En el caso del cumplimiento de los actos administrativos rubricados por los municipios de la Red Mercociudades los respondientes nos orientaron consignando que el 69% cumple frecuentemente con los actos administrativos, un 26% siempre cumplen y un 5% poco cumple con los actos administrativos rubricados por los gobiernos locales Mercociudades.

La administración de los bienes públicos

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 encontrarlo en la vida real, ya que si bien es casi

imposible excluir del uso consumo o utilización de determinados bienes de oferta conjunta 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: 704). 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, por ejemplo, no han pagado por él o no se lo considera merecedor. 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.

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 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: 1-19). 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 uno 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”*. 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 es la teoría de juegos. El modelo de Hardin ha sido establecido como un “juego del dilema del prisionero”, en éste juego 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, 1994:2). 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 presenta la propuesta de 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 auto-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: 277). Desde la perspectiva individual, esta es la estra-

teoría 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 detecta una perspectiva de interacción entre los actores políticos b) cuando más densa 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: 258).

Las teorías presentadas 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: 33). 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 retenidos en una trampa siniestra. Las recomendaciones de política resultantes han tenido también una índole igualmente siniestra (Ostrom, 2000: 53).

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 Leviatán³. Hardin, dedujo diez años después de la aparición del texto la *Tragedia de los Comunes* que 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 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: 30).

Reflexiones

Un primer análisis de la descripción desarrollada acerca del diseño institucional del MERCOSUR nos muestra facetas que refieren a la institucionalidad. En un primer caso la inexistencia de una estructura institucional significativa y, en otro aspecto, la intergubernamentalidad que caracteriza al tipo de integración. Esta última peculiaridad se exhibe en su diseño institucional, y se refleja ampliamente, también en su estructura jurídica. Si bien estas dos condiciones están relacionadas, pueden considerarse como espacios diferenciados de la integración. El modelo imperante en las organizaciones municipales que se pronuncia en insuficiente tributación y sostenimiento de un rol subsidiario de los otros niveles de gobierno impide soluciones asociadas y refuerza las asimetrías.

Los posicionamientos de los Municipios de la Red Mercociudades nos permite inferir un interesante grado de confianza, confiabilidad y vislumbrar la posibilidad de establecer acciones conjuntas para administrar bienes, entre ellos bienes comunes o comunales. No se han hallado aún en el proceso investigativo algún tipo de conexión o interrelación entre las diferentes instancias del MERCOSUR, siendo todavía una suerte de "esbozo de intención" acerca del Acuífero Guaraní coincidente con las respuesta obtenidas acerca de la manera de relacionarse administrativo legalmente entre los municipios pertenecientes a la Red Mercociudades. Se tiene hasta el momento un buen relevamiento de la cuenca subterránea sin por ahora visibles, al menos, acciones tendientes a gestionar el recurso

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

en forma conjunta. Los “altos niveles” en los que se trabajó la temática no incluyeron a niveles subnacionales, incluidos aquellos que pertenecen a la Red Mercociudades, brindando escasa incidencia sobre las decisiones que se adoptan para el uso del Acuífero Guaraní.

Se reitera lo expresado acerca de lo importante que es tener a mano un recurso como esa cuenca subterránea y por lo tanto la responsabilidad que implica encontrar una manera de utilizarla sin destruirla, por el bien común. Construir y consolidar redes de cooperación y asegurar asistencia técnica y asesoría al sistema territorial en la ad-

ministración de bienes comunales favorecería la lógica de redes y de aplicar la articulación entre las diferentes partes interesadas.

Si nos ubicamos repensando instituciones, cada parte del mapa de partes interesadas debe colocar su objetivo en alcanzar los estándares de la administración satisfactoria y la preservación de la calidad de la institucionalidad y de las buenas prácticas para lograr procesos que afiancen salir de las asimetrías mediante la multiplicidad de recursos, permitiendo de ese modo encontrar la alternativa de administrar un recurso indispensable para todos.

Bibliografía

- Agranoff R. y Radin B. A. (1991). *The comparative case study approach in Public Administration, 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, Vol. III, MOPTMA.
- Argüelles, A (2007) *El agua potable y sus problemas.* Instituto de investigación y Desarrollo. Academia Nacional de Ciencia de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Arnaud, V.G. (2007) *El recurso del agua en Argüelles A. El agua potable y sus problemas* (pp7.16). Instituto de investigación y Desarrollo. Academia Nacional de Ciencia de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Arnold, J. y Bird, P. (1999). *Forest and the Poverty-Environment Nexus.* Documento presentado en el seminario de expertos del PNUD y la CE sobre la pobreza y el medio ambiente, Bruselas.
- Axelrod, R. (1986) *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Badía, G., Carmona R. (Comp. 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., Contreras J., La gestión comunal de recursos. Economía y Poder en las sociedades locales de España y América Latina, Icaria/ InstitutCatalàd'Antropologia, Barcelona.
- Cabrera, E., 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.
- Cari (2004) Seminario "El Acuífero Guaraní". Colección Documentos de Trabajo 81. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. <http://www.cari.org.ar/pdf/acuifero.pdf> (Acceso: 15 octubre 2009).
- Castells, M. (1999). *La Era de la Información. La sociedad en red*, Vol. I, Siglo XXI.
- Ceceña A.E., Motto C. (2005) *Paraguay: eje de la dominación del Cono Sur.* Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.
- 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.
- Chamoux, M. y Contreras, J. (1996). *La gestión comunal de recursos. Economía y Poder en las sociedades locales de España y América Latina*, Icaria/ InstitutCatalàd'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.
- Esry S., Andersson, I. (1999) *Poverty-environment Interactions in Water and Sanitation: Key Issues and Policies*, PNUD, Documento inédito, Julio
- 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.
- Fenny, D. et al 1990 *Formas de propiedad y acceso a los recursos naturales.* Una evaluación de la evidencia en torno a la tragedia de los comunes. Human Ecology. Volumen 18, número 1, pp. 1-19.

- Foster S., Hirata, R., Vidal A. et al. (2009): *La Iniciativa del Acuífero Guaraní Hacia la Gestión Realista del Agua Subterránea en un Contexto Transfronterizo*. Gestión Sustentable del Agua Subterránea. Lecciones de la Práctica. World Bank. Washington. USA.
- Gallichio, E. (2002). *La experiencia del Centro de Economía Humana* (Claeh), Uruguay.
- Gardner, R., Ostrom, E, Walker, J. (1994). *Rules and Games and Common - Pool Resources*. University of Michigan Press. USA.
- Goma, R., Subirats J. (2002) *Políticas Públicas en España: contenido, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Guterre, S, J.A. (2007) *¿Qué sabemos del Acuífero Guaraní y la gestión de su conocimiento?* En: Iglesias, V. y J. Taks (2006) *Acuífero Guaraní, por una gestión participativa*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht.
- Hardin, G (1968) *The Tragedy of the commons*. Science. Volumen 162, pp. 1243-1248.
- INESC (2007) *El juego de las aguas transfronterizas en el contexto de la integración regional*. Brasilia: Instituto de Estudios Socioeconómicos.
- 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: Ostrom E. (editor) *Strategies of Political Inquiry*, Sage, Beverly Hills.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial, Bs.As.
- Lizitza, N (2009) *Prefacio del libro Fronteras abiertas para el MERCOSUR* de MENDICOA G (comp) IR05 // Revista del Instituto N° 5 // AFIP.
- Lucuix, MB.(2007). Unidad Temática CYT en Mercociudades en: MENDICOA G (comp.), *Fronteras abiertas para el Mercosur*. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social, Editorial Espacio, Buenos Aires.
- Matus, C (2008). *Los tres cinturones del Gobierno*, UNLaM, Fundación Altadir, Bs.As.
- Medina Vásquez, J (2000), *Funciones Básicas de la Planificación* en: Cuadernos ILPES N° 46. Montevideo Uruguay.
- Mendicoa, G, Lucuix, M B. (2010). *Institucionalidad Social y Mercosur*, en: Soportes estadísticos para optimizar el diagnóstico en el proceso de Integración Regional, Cd, Bueno Aires. Argentina.
- Mendicoa, G (comp) (2009). *Desarrollo Local y Territorialidad Integrada*, Notas para un plan estratégico Regional, UNLaM , Prometeo, Bs As.
- Mendicoa, G (comp.) (2007). *Fronteras abiertas para el Mercosur*. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social, IOPPS, Espacio Editorial, Bs. As.
- Mendicoa, G (comp.) (2004). *Hacia la institucionalidad social del Mercosur*. Opciones para el debate, Espacio Editorial, Bs. As. 2004.
- Ordeshhook, P. (1992) *A Political Theory Primer*. New York: Routledge.
- Ostrom E (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. (2000) *Private and common property right*. In Bouckaert B, De Geest G. (eds). *Encyclopedia of Law and Economics Vol II Civil Law and Economics* 332-379. CCheltenham. UK. Edward Elgar.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons, The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom, E. (1992). *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, ICS Press, San Francisco.

- Ostrom, E., Schroeder, L. y Wynne, S. (1993). *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*, West view Press, Colorado.
- Ostrom, E. y Gardner, R., (1994) *Rules, Games and Common-Pool Resources*, The University of Michigan Press, Michigan.
- Postel, S. (2001) *Growing more food with less water* en: Scientific American Magazine (pp284-295).
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos*. De los ensamblajes medievales a los ensambles globales. Buenos Aires, Madrid, Katz Editores.
- Sen, A., Kliksberg, B. (2009). *Primero la gente*. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado, Editorial Temas, Buenos Aires, Argentina.
- Sinoel, B., Kjeldjakobsen, A. (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.
- Snidal, D. (1991) *Relative gains and the pattern of international cooperation*, en The American Political Science Review. Volumen 85 N° 3 , 701-720. APSA. Washington USA.
- Subirats, J. (2002). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* en: Diputación del Barcelona.
- Subirats, J. (2000). Presentación, en: Font N. y Subirats, J. (eds), *Local y sostenible*, La agenda 21, Local en España, Icaria. Barcelona.