



Estudios Sociológicos

ISSN: 0185-4186

revistaces@colmex.mx

El Colegio de México, A.C.

México

Rap, Edwin

Produciendo el éxito en la política pública: la Transferencia del Manejo de Riego en México

Estudios Sociológicos, vol. XXVI, núm. 77, mayo-agosto, 2008, pp. 249-285

El Colegio de México, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59826201>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Produciendo el éxito en la política pública: la Transferencia del Manejo de Riego en México\*

*Edwin Rap*

## Introducción

Estoy esperanzado. Sé que en Washington hay un montón de ambición, obviamente. Pero espero que los ambiciosos entiendan que es más probable tener éxito con el éxito que con el fracaso.

George W. Bush,  
entrevista con *Associated Press*, 18 de enero de 2001

PARA TENER ÉXITO se necesita demostrar ser exitoso y disociarse del fracaso. Esto es lo que el presidente Bush recomienda a los ambiciosos políticos de Washington, poco después de que él mismo llegó a ser el mejor representante de tal tribu. Argumentaré que, a pesar de esta aparente auto-afirmación, la preocupación con el desempeño del éxito ha llegado a ser una influencia creciente en los círculos políticos internacionales. La expresión del presidente estadounidense sirve como una excelente entrada para discutir la producción y promoción de modelos políticos en las redes políticas internacionales. En este artículo se utilizará como ejemplo el modelo mexicano de Transferencia del Manejo de Riego (TMR) para analizar este proceso.

En los pasados quince años el manejo del agua para riego en México se ha reformado radicalmente bajo la influencia de políticas gubernamentales neoliberales. Esto se ejemplifica con la creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA) en 1989 y la transferencia de los distritos de riego a las Aso-

\* La versión original en inglés de este texto (Rap, 2006), fue publicada por *The Journal of Development Studies*. Agradecemos a esta revista el permiso para publicarlo en español.

ciaciones de Usuarios del Agua (AUA).<sup>1</sup> Esta transferencia del manejo de riego en México se ha usado internacionalmente como heraldo de un “éxito”, y ha atraído una amplia y diseminada atención por su rápida implementación. Consecuentemente, este ejemplo se ha propagado como un modelo para otros países que buscan incrementar el desempeño de sus sistemas públicos de riego y reducir fuertemente el gasto público (Groenfeldt, 1998).

Desde los inicios de 1990, las reformas mexicanas sobre el agua evidenciaron un importante giro de las agencias internacionales de desarrollo. Este giro implicó el abandono de la política de apoyo a proyectos de operación específicos para enfocarse a la inversión sectorial con la intención de apoyar reformas políticas e institucionales en los países receptores. Entre los componentes del “éxito mexicano”, el enfoque a sectores amplios y los préstamos a plazos específicos (*time-slice loans*) han llegado a ser los instrumentos de moda para las políticas (World Bank, 2001). Este giro en las políticas y estrategias de ayuda ha coincidido con los intentos de las instituciones internacionales para redefinir sus papeles como “intermediarios del conocimiento” que se encuentran “en la línea frontal de las ideas”, como lo ejemplifica la ambición del Banco Mundial de llegar a ser el “Banco del conocimiento” (McNeill, 2003). Estos desarrollos combinados han requerido fondos multilaterales y que las agencias de desarrollo piensen cada vez más en términos de modelos ejemplares internacionales. Como resultado, los escenarios de la “mejor práctica”, de las “situaciones de ganar-ganar” (EDI, 1995), y las narrativas de éxito han llegado a ser cada vez más populares en la literatura política internacional. Algunas de estas corrientes de la política internacional vienen junto con el ampliamente publicitado éxito del modelo mexicano. Concomitantemente, esto contribuye a la emergencia de “un discurso global del agua conforme a las políticas neoliberales y las teorías neo-institucionales” (Bolding, 2005:13).

Usualmente el discurso político presenta el “éxito” de una política como un hecho empírico evidente de suyo, el cual explica básicamente su propia difusión.<sup>2</sup> En una conversación con un funcionario del Banco Mundial du-

---

<sup>1</sup> De las 5.2 millones de hectáreas con riego en México, 3.2 millones están en distritos de riego. El tamaño de éstos varía desde unos cuantos miles a más de 200 mil hectáreas en el norte de México. El resto de la tierra de riego está organizada en pequeños sistemas, privados o colectivos, llamados unidades de riego. La mayoría de los sistemas de riego funcionan por gravedad, donde el agua se deriva de la presa de almacenamiento por medio de canales y represas de desviación. A finales de 1994, la CNA había transferido 36 distritos completamente y 18 parcialmente (Gorritz, Subramanian y Simas, 1995).

<sup>2</sup> En este artículo el término “éxito” se usa tan frecuentemente que señalarlo cada vez entrecomillado sería irritante para el lector. Se le invita a imaginar el entrecomillado cuando el término aparezca y no dar por sentado su significado.

rante un evento de promoción de Transferencia de Manejo de Riego, le pregunté por qué consideraba que el caso mexicano era un éxito. Reflexionó y luego contestó: “porque nadie niega que es un éxito”.

Sin embargo, en la cotidianidad los cambios de las prácticas organizativas y de manejo fueron mucho más complejos de lo que se discute usualmente en los documentos políticos. Por ejemplo, en el primer distrito de riego de El grullo, ubicado en el occidente de México, nadie refiere el éxito de la manera como se señala en los documentos políticos. En un encuentro internacional de políticas de transferencia de manejo de riego ocurrido en México en el año 1996, algunos distinguidos ingenieros de riego mexicanos y extranjeros reconocían en privado y de manera anecdótica la existencia de problemas, al tiempo que en público se adherían al discurso del éxito de la transferencia.

Este artículo intenta comprender esta adherencia al éxito como resultado de un proceso de creación de políticas (*policy making*), que produce, promueve y disemina un modelo. Una política modelo (*policy model*) es una interpretación particular, estabilizada, de eventos relacionados con la política, que se usa para generar una política similar en otras partes del mundo. Entonces, una política modelo aparece sólo dentro de los entendimientos y las prácticas culturales e ideológicos de una red política. Esta perspectiva se aparta del estudio de cómo se diseña la política para enfocarse al entendimiento de la producción real de la política y del éxito, con el propósito de generar pistas para su entendimiento y revisar las posibilidades de su estudio etnográfico.

## La política modelo revisada

### *Hacia una perspectiva etnográfica de la creación de políticas*

La observación etnográfica muestra grandes discrepancias entre el punto de vista lineal e idealizado de la creación de políticas —ampliamente aceptado, en especial por los que las ejecutan— y lo que se observa en las conductas reales. La creación real de políticas no es un proceso fijo y lineal que orienta unilateralmente la práctica (Long, 2001; Mosse, 2004). De acuerdo con el modelo lineal o instrumental, todas las políticas pasan a través de fases sucesivas, como la identificación del problema, la formulación de la política, la ejecución de la misma y la evaluación del impacto (Sutton, 1999; Mosse, 2004). El análisis de determinada política se basa típicamente en la descripción de un desfase entre lo deseado y el estado real de las cosas. Esta tensión induce al uso de un conjunto de transformaciones de ingeniería organizacional con objetivos específicos para reducir el desfase. Como la decisión política

para impulsar determinada política se da por sentada, la preocupación usual de los analistas de la política es cómo ejecutarla y cómo entender en la práctica los modelos institucionales. Subyacente a este enfoque instrumental, característico en gran parte de la literatura sobre la TMR en México, se encuentra un esquema epistemológico positivista (Stirrat, 2001). Esto implica que el éxito puede ser medido por investigadores imparciales, con un conjunto coherente de objetivos políticos, así como criterios claros que usen métodos científicos y teorías universales.

Hay ahora una cantidad considerable de literatura que propaga modelos alternativos de cómo se crean las políticas. Por ejemplo, Roe (1991; 1994) argumenta que las historias particulares, llamadas narrativas de políticas, son influyentes para informar cómo diseñar políticas. Las narrativas se consideran como si fueran una fuerza en sí mismas y sin cambios, aun cuando se confronten con “datos empíricos contradictorios”, ya que “ellas continúan subrayando y estabilizando las asunciones” de cómo diseñar políticas “frente a una alta incertidumbre, complejidad y polarización” (Roe, 1994:2; Fairhead y Leach, 1995). Otros enfoques analíticos relacionados estudian las políticas como un argumento o un discurso, como un “ensamble de ideas, conceptos y categorías a través de las cuales se otorga significado a los fenómenos”. Ellos ilustran cómo “los discursos de las políticas enmarcan ciertos problemas”, distinguiendo “algunos aspectos de una situación, más que otros” (Hajer, 1993, en Aphorpe y Gasper, 1996:2). Ferguson muestra que el enmarque de las intervenciones de desarrollo en un discurso político técnico explica por qué “muchos proyectos fracasan en términos de sus objetivos establecidos al tiempo que son más exitosos en términos de agendas no establecidas” (Gasper, 1996a:166). Esto trabaja como parte de un proceso de dos caras: el efecto ideológico de tal discurso-despolitización disfraza sus efectos institucionales, que es la expansión del poder burocrático (Ferguson, 1990).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> David Mosse reprocha a la perspectiva crítica del desarrollo de Ferguson su visión instrumental y desarrollista del proceso político, porque “sólo reemplaza la racionalidad instrumental de la política con la automaticidad anónima de la máquina” (Mosse, 2004:644). Duda de si el proceso ideológico en el desarrollo realmente ocurre “detrás de las espaldas o contra la voluntad de incluso los actores más poderosos” (Ferguson, 1990:20). Posteriormente, observa que no es sorprendente que críticos como Ferguson se hayan molestado aparentemente tan poco en hablar con los agentes y los trabajadores de los programas de políticas públicas. Este artículo sigue el enfoque empiricista de Mosse y argumenta que se puede y se debe hacer estudios empíricos de la manera en que la política pública despolitiza la práctica y disfraza los efectos políticos. Hay por lo menos tres ejemplos en este trabajo. Primero, la apolítica y la técnica política modelo de TMR contribuyó a la expansión del poder y la autonomía de la burocracia hidráulica, algo que fue concebido mucho antes de la política modelo. Segundo, al enfocar a los actores políticos y observar medios, prácticas y eventos a través de los cuales se representa la po-

Por supuesto, estos enfoques están estrechamente relacionados con el de este artículo. Sin embargo, el estudio de una política modelo de la TMR quiere llevar el análisis más allá de la idea de que las políticas son un producto final de una práctica fuertemente discursiva de creación de políticas. El éxito de una política no se basa simplemente en un hecho verificable empíricamente, un argumento o una narrativa, cuya difusión y estandarización resulta de sus propios ímpetus (compárese con Latour, 1987). El éxito, “depende de la estabilización de una interpretación particular de los eventos, una política modelo” (Mosse, 2004:646).<sup>4</sup> El éxito de una política “no es inherente” u “otorgada desde fuera”, sino que se “eleva de la habilidad para continuar reclutando apoyo y así imponer” una “coherencia creciente en aquellos que discuten o se oponen”, tal cual una interpretación (Latour, 1996, en Mosse, 2004:646). Mientras que más intereses y actores políticos estén ligados con una interpretación particular, la política llega a ser “más estable y dominante” (Mosse, 2004:646).

Así, una política no finaliza con su creación o elaboración discursiva. Por el contrario, las políticas están sujetas a continuar un proceso de producción y promoción, con el fin de movilizar y mantener consentimiento político entre la comunidad epistémica a la que se dirigen y a la cual dan forma (Haas, 1992).<sup>5</sup> La trayectoria de una política modelo moviliza, une y circunscribe

---

lítica, esta investigación ha demostrado los procesos ideológicos y culturales que funcionan para movilizar su apoyo. Tercero, la manera en que la velocidad y escala de la ejecución de la política es celebrada como un éxito, nutre ciertos estándares culturales para medir el éxito entre los políticos ambiciosos, pero esconde que esto produce resultados perjudiciales para la política misma; por ejemplo, al hacer peligrar la viabilidad de la infraestructura a largo plazo.

<sup>4</sup> La creación de políticas posee similitudes con el proceso de ensamblaje y los derroteros de una tecnología. Una política modelo emerge de un proceso de empaquetamiento, estandarización y estabilización, y va junto con la expansión de una red política y una circulación más rápida del modelo a través de ésta. En este proceso de la creación de política ocurren varios momentos de cierre a los que aquí he prestado menos atención. Es obvio que este estudio se alimenta mucho de los trabajos de la teoría de la red del actor (Actor-Network Theory: ANT) o estudios de la ciencia, al aplicar algunos de sus aportes al proceso de la política (Latour, 1987; 1996; 1999; Law, 1994; Law y Hassard, 1999). Uno de los aportes que tomo prestado de la ANT es el hecho de que la política llega a estabilizarse por su anclaje en redes socio-técnicas, a través de la movilización de aliados materiales por una cualidad particular que le da forma concreta y delinea las ideas de la política. Para continuar en el argot de la ANT —no siempre accesible—: la red de la política es un arreglo heterogéneo que enrola elementos tanto sociales como técnicos o materiales que apoyan y estabilizan la política modelo. Sin embargo, no es mi intención transferir acríticamente esta perspectiva al campo de los estudios de la política, ya que la ANT es menos productiva para conceputar los aspectos culturales, ideológicos y políticos que en particular modelan la hechura de la política. Esto último es la tarea que una etnografía de la política tendría que tomar seriamente.

<sup>5</sup> Una comunidad epistémica es “una red de profesionales con reconocida experiencia y

una comunidad epistémica de hacedores de políticas (*policy makers*), quienes llegan a ser parte de una red que cada vez más comparte una determinada cantidad de entendimientos culturales e ideológicos, así como un conjunto de prácticas. El éxito llega a ser una “metáfora movilizante” poderosa en este proceso (Shore y Wright, 1997:20; Mosse, 2004:650); pero sólo como un resultado del trabajo de producción, traslación y promoción de una política modelo que sabe cómo movilizar y mantener el apoyo de una red en expansión. Así, la creación de políticas se ve como un proceso de idas y venidas que trasciende las fronteras artificiales entre las políticas, la burocracia y la investigación, así como los nítidos estadios de formulación, ejecución y evaluación. Los investigadores, consultores y defensores pueden jugar un papel significativo en propulsar cierta interpretación de una política.

Una interpretación estabilizada del origen, la organización y sus resultados llega a convertirse en una política modelo cuando se usa para validar y reforzar la necesidad de reformas similares en otros lugares a través de la prescripción de un conjunto de guías de acción para replicar el éxito. La red de actores enrolados en el apoyo y la proliferación de una política será llamada aquí red política (*policy network*).<sup>6</sup> Este artículo revisa cómo se construyó y promovió el modelo mexicano de la TMR a través de una red política, con la intención de entender su capacidad para involucrar a actores e instituciones que diseñan políticas. Esta capacidad depende de una amplia variedad de requerimientos hacia la imaginación humana, no sólo a través del lenguaje, el discurso o textos, sino a través de un rango mucho más amplio de medidas, prácticas y eventos. Esto puede ser iluminado adecuadamente con la metáfora del desempeño cultural (*cultural performance*).

### *La política modelo*

La política modelo puede ser enmarcada desde la siguiente narrativa: el gobierno mexicano inició el programa de la TMR al final de la década de 1980 como respuesta a las enormes presiones que el presupuesto tenía por la crisis financiera de ese tiempo. El manejo público de los distritos de riego había conducido a un pobre desempeño en el riego y a niveles decrecientes en la productividad, ya que la burocracia gubernamental carecía de incentivos y responsabilidad para optimizar el manejo de riego.

---

competencia en un dominio particular y con un reclamo de autoridad sobre conocimiento relevante de la política dentro de tal dominio” (Haas, 1992:3).

<sup>6</sup> Para otros usos del concepto de red política, véanse Teichman (1995) y Sutton (1999).

Entonces el gobierno adoptó la política de transferir los distritos de riego a los usuarios del agua simplemente porque no tenía fondos para llevar a cabo las funciones básicas del manejo. Sin embargo, también se presentó como un rediseño del manejo para que la nueva estructura mejorara el desempeño.

El gobierno mexicano deseaba que los usuarios del agua participaran en el esfuerzo de conducir a los distritos de riego a sus antiguos altos niveles de productividad. Además, buscaba incrementar la viabilidad de los distritos de riego al tiempo que disminuía los costos de los agricultores, así como los del gobierno.

En 1989 se estableció la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad única para realizar la transferencia de los distritos de riego a las Asociaciones de Usuarios de Agua (AUA). La CNA divide los distritos en módulos. Éstos fueron diseñados como entidades infraestructurales simples con funciones y límites claros (Johnson, 1997a). Eso habilitó a las AUA a funcionar como organizaciones autónomas y con el propósito específico de manejar el riego. Además de la autonomía financiera, los módulos tendrían que llegar a ser administrativamente autosuficientes y apoyarse en su propio personal, no en el de la CNA. Esta última evolucionó subsecuentemente como proveedor de servicios para apoyar el esfuerzo administrativo de los agricultores.

Se espera que las nuevas instituciones de riego sean más eficientes y que realicen mejor sus tareas que las organizaciones burocráticas. Tanto los líderes de las AUA como el personal para el manejo de riego son escogidos por los usuarios y dependen financieramente de ellos (Merrey, 1996; Johnson, 1997a; Vermillion, 1997). Las Asociaciones de Usuarios disminuirán el costo del manejo del agua al tiempo que mejorarán el servicio, ya que esto es de su interés directo. La clave para el éxito es la responsabilidad ante alguien (Merrey, 1996). “El mejorar la calidad y la eficiencia del costo en el manejo del riego... normalmente aumentará la posibilidad de obtener ganancias de la agricultura irrigada de manera suficiente como para atenuar los crecientes costos de riego” (Vermillion, 1997:10). La estructura de reglas e incentivos estimulará a las AUA y sus administradores para responder mejor a los costos y beneficios (Ostrom, 1992).

El modelo incluye las siguientes prescripciones para replicar el éxito mexicano:

- *Primero*, se requiere fuerte compromiso gubernamental por parte de los niveles más altos.
- *Segundo*, es necesaria una campaña estratégica de promoción para forjar consenso entre los involucrados clave (Palacios-Vélez, 1997; Vermi-



- llion y Sagardoy, 1999), y también son necesarios “campeones” y promotores que movilicen apoyos dentro del gobierno.
- *Tercero*, los nuevos arreglos de manejo de riego requieren estar cimentados en una estructura legal sólida. Se considera importante definir la propiedad del agua y otros enseres, derechos y obligaciones.
  - *Cuarto*, la autosuficiencia financiera de las AUA es fundamental y constituye un requisito para un manejo efectivo (Palacios-Vélez, 1997; Vermillion, 1997). En México, los usuarios del agua pagan una cantidad previa a su entrega, de tal manera que las bases financieras de la organización queden aseguradas.

### *Revisando el modelo*

Para mostrar que el éxito de los modelos políticos no está necesariamente basado en datos empíricos confirmados, revisaré los cuatro objetivos de la TMR que se mencionan generalmente y las evidencias fragmentadas e inconclusas provistas para su atribución como exitosa.<sup>7</sup> Luego analizaré la estructura narrativa y el funcionamiento del modelo.

Primero, el gobierno mexicano transfirió sus distritos de riego con el objetivo de reducir el gasto público en este rubro, para lograr así una alta recuperación del costo por parte de los usuarios del agua de los distritos (Espinoza de León y Trava-Manzanilla, 1992; Trava-Manzanilla, 1994; Gorritz, Subramanian y Simas, 1995; Johnson, 1997a). De hecho, se redujo el gasto público en riego (Johnson, 1997a), aunque está a debate el nivel de su reducción. Mientras que algunos argumentan que los subsidios gubernamentales cayeron de 40 millones de dólares americanos en 1983 a cero en 1993 (Vermillion, 1997), otros señalan que los subsidios gubernamentales se redujeron del 80% al 25% en sólo cinco años (Palacios-Vélez, 2000).

Existe un acuerdo general de que las Asociaciones de Usuarios mejoraron la recuperación de los costos de operación y mantenimiento, y adquirieron un alto grado de autosuficiencia y autonomía financiera a pocos años de su creación (Johnson, 1997a; Palacios-Vélez, 1998; Garcés-Restrepo, 2001; Kloezen, 2002). Antes de la transferencia las cuotas por el servicio se elevaron sólo 15%, mientras que después de ella crecieron entre 80% y 100%.

<sup>7</sup> Otros objetivos mencionados son la reducción en el número de empleados en los distritos de riego (Johnson, 1997b), y la participación de los usuarios del agua en el manejo del riego a través de cuerpos independientes administrativamente y con autonomía financiera (Poder Ejecutivo Federal, 1989:77).

En el segundo año, el incremento fue de 80% y después de algunos años en la mayoría de los módulos fue de alrededor de 100% (Gorritz, Subramanian y Simas, 1995; Johnson, 1997a). El programa de la TMR y el consecuente aumento en las cuotas de riego han permitido a los distritos incrementar su autosuficiencia desde un 37% en 1991 a un 80% en 1994 (Johnson, 1997a).

Por ejemplo, en la margen izquierda del río Santiago, en Nayarit, la autosuficiencia de la AUA —recibo real de cuotas sobre el gasto real— mejoró notablemente y excedió el 100% durante su primer año productivo completo, 1993-1994, y después de ello se incrementó significativamente la cuota. Sin embargo, en los años posteriores la autosuficiencia disminuyó por debajo de 100%, ya que las cuotas y su cobro no crecieron proporcionalmente con la inflación y el gasto de la Asociación. El primer presidente de la Asociación impidió el incremento substancial de las cuotas por temor a perder apoyo político en los ejidos ya que también había sido elegido por ellos como diputado local para el Congreso del estado de Nayarit.<sup>8</sup> En 1997-1998, bajo una nueva administración, las cuotas se incrementaron y la AUA recobró ligera y temporalmente su autosuficiencia (Rap, 2004; 2007).

Antiguos funcionarios de la CNA confirman que éste no es un caso aislado. Un estudio de impacto de El Colegio de Postgraduados demostró que las cuotas de recuperación son insuficientes para cubrir los costos totales del manejo (incluyendo operación y mantenimiento) (Palacios-Vélez, 1994). Las AUA indicaron que cortaban el programa de mantenimiento cuando había una baja en la recuperación de cuotas. Otra preocupación es el creciente retraso en el mantenimiento, ya que el incremento de la cuota anual no va a la par con la inflación (Palacios-Vélez, 1997; Kloezen, 2002). Tanto el personal de las AUA como de la CNA revelaron que los niveles reales de cuotas eran “menos de la mitad de lo que ellos” creían “deberían ser para que el manejo de los módulos fuera al nivel óptimo” (Kloezen, 2002:152). Otra preocupación es que los salarios del personal de la CNA que operan las fuentes de agua (por ejemplo, una presa) y los canales principales provienen sólo parcialmente de las AUA, lo que significa que sus presupuestos no son realmente autosuficientes (Johnson, 1997b). Por lo tanto, la alta autosuficiencia financiera inicial de las AUA es difícil de mantener, a pesar de mejoras importantes para la recuperación de costos.

La segunda preocupación que surgió fue la necesidad de asegurar la viabilidad de la infraestructura a largo plazo. El aumento de la recuperación del

<sup>8</sup> Los ejidos son comunidades resultantes de una antigua reforma agraria que constituyen una parte significativa de la superficie de los distritos de riego mexicanos. Están representados en las asambleas de elección de las AUA y juegan un importante papel en la política rural.

costo y la autosuficiencia de las AUA se hicieron para resolver los problemas de carencia de fondos para el mantenimiento requerido (Johnson, 1997a). La cuestión crítica, sin embargo, es lo que significa realmente la autosuficiencia cuando no se asegura la inversión adecuada para el mantenimiento preventivo, sin contar con la rehabilitación o la infraestructura.<sup>9</sup> Las AUA recibieron una concesión temporal para el uso de infraestructura y maquinaria, y algunos distritos comerciales se rehabilitaron parcialmente como parte del préstamo internacional. Por ejemplo, en la Margen Izquierda de la AUA de Nayarit, no hubo una rehabilitación importante ni antes ni después de la transferencia. En su lugar, la AUA recibió varias piezas nuevas y más apropiadas de maquinaria ligera para el mantenimiento. Esto, junto con el incremento en las cuotas de recuperación, habilitó a la AUA para mejorar su mantenimiento anual. Sin embargo, un alto grado de autosuficiencia financiera no asegura una inversión adecuada en el mantenimiento (especialmente cuando se ha dejado de hacer) y no puede revertir el hecho de que el sistema no fue rehabilitado desde los inicios de la década de 1970. En conclusión, la evidencia empírica con respecto a los objetivos financieros es significativa, pero difícil de juzgar en una perspectiva de largo plazo.

Un tercer objetivo fue mejorar y sostener el funcionamiento del sistema y elevar la eficiencia en el uso del agua. Como dos estudios de impacto lo refieren, hay poca evidencia de tal mejora. Para la cuenca del Alto río Lerma, en el centro de México, Kloezen (2002) llega a hallazgos que encuentro similares a los de mi propio estudio (Rap, 2004). Él concluye que la AUA no mejoró la distribución del agua de acuerdo con la medición del desempeño en aplicación de agua (oferta relativa de agua: *relative water supply*). Encontró una considerable continuidad en las prácticas previas y posteriores a la TMR en la rotación y distribución del agua. De acuerdo con Kloezen, el impacto más positivo de la TMR fue el mejoramiento en los servicios de mantenimiento, especialmente en el nivel de la parte baja del sistema. Otro efecto positivo que encuentra Kloezen es la provisión de servicios por la AUA no relacionados con el riego.

A diferencia de Kloezen, en otro estudio del distrito la Lagunera —en el norte de México— se proclama el éxito. A pesar de limitaciones prácticas que impiden al estudio pronunciarse acerca de las mejoras en el desempeño del manejo o en los cambios en el desempeño del sistema hidráulico, aun así los datos sugieren que la combinación de la CNA y los módulos transferidos ha

<sup>9</sup> En otro documento muestro que la autosuficiencia financiera de las AUA no implica automáticamente ni la viabilidad de la infraestructura de un módulo (Palacios-Vélez, 1997; Kloezen, 2002) o que se responda mejor a los usuarios del agua (Rap, 2004).

sido generalmente exitosa para manejar sus operaciones del agua. Se presentan como evidencia de la efectividad del manejo del módulo que “la política se toma seriamente”, “la administración puede y debe ejecutar las políticas”, y los problemas de cabeza/cola son inexistentes, es decir, en términos del mejoramiento de la operación y el mantenimiento (Levine *et al.*, 1998:14-15).

Un cuarto objetivo del gobierno mexicano fue lograr que los distritos de riego alcanzaran sus antiguos altos niveles de productividad al hacer que los usuarios compartieran la responsabilidad en la operación y el mantenimiento del sistema (Gorriz, Subramanian y Simas, 1995; Groenfeldt, 1998; Vermillion y Sagardoy, 1999). Así, los distritos de riego retomarían su papel de liderazgo como zonas productivas en el sector agrícola al incrementar la producción.<sup>10</sup> Sin embargo, la TMR no ha tenido mayor impacto en la producción de cultivos (Johnson, 1997a). Kloezen tampoco encuentra evidencia convincente de mejoras en la productividad agrícola y económica (Kloezen, 2002). Otros varios autores admiten que las relaciones causales entre la transferencia de manejo y los incrementos en la productividad no son tan directas como su viabilidad financiera. Así, la investigación de impacto ha mostrado que no hay incremento significativo en el área regada, en la intensidad de los cultivos, en las cosechas de antes y después, o en las ganancias económicas en bruto (Johnson, 1997a; Palacios-Vélez, 1997; Vermillion, 1997).

La evidencia ambigua no ha mitigado de ninguna manera la celebración del modelo mexicano y la multiplicación de referencias a su éxito. Esto se relaciona en parte con la estructura narrativa, la provisión de evidencia y el trabajo discursivo del modelo que sistemáticamente preludia su falsificación de los siguientes seis modos:

- *Primero*, el modelo mexicano de la política se estructuró como una caja negra que liga automáticamente insumos prescritos con resultados predecibles. La TMR está atrapada por la respuesta lógica e inevitable del gobierno mexicano en la crisis económica para enfrentar la amenaza de bajas recuperaciones del costo, baja inversión para el riego e infraestructura de riego en deterioro. La TMR, entonces, busca transformar este desorden en el manejo del gobierno en un nuevo equilibrio en el manejo del usuario, el cual se clasifica repetidamente en términos de éxito. Los ele-

<sup>10</sup> Esto aparece como una contribución del doctor Trava al foro electrónico de la FAO sobre la TMR (septiembre, 2001): “Creo que hemos gastado un montón de tiempo hablando sobre las diferentes maneras de enfocar la TMR (o el Manejo Participativo) o desarrollar las acciones necesarias para hacer que el programa sea exitoso, pero mientras tanto hemos perdido perspectiva sobre la idea global. Al final la idea global y básica es alcanzar un sector agrícola productivo (social y económicamente)”.

mentos característicos que se cree causaron el éxito son interpretados entonces como condiciones generalizadas o determinantes para una “TMR exitosa” (Vermillion y Sagardoy, 1999), “situaciones de ganar-ganar” (EDI, 1995), e incluso una “gobernabilidad efectiva del agua” (Rogers, 2002). Al ser presentados de esta manera, el conjunto de lecciones y los puntos guía inferidos del caso mexicano llegan a ser “pilares para conocer” y actuar en “el mundo” (Stirrat, 2001:36).

- *Segundo*, lo más sorprendente es el uso asimétrico de las etiquetas de “éxito” y “fracaso”. La transferencia y el manejo del usuario son “inocentes hasta que se pruebe su culpabilidad”, mientras que el manejo gubernamental es “culpable hasta que se pruebe su inocencia” (Wade, 1996:26). Previo a la TMR, en las políticas de riego público y los sistemas de riego la norma es el fracaso y el éxito es la excepción; después de la TMR lo que prevalece es el éxito, y el fracaso difícilmente se reporta. Cuando se discuten aspectos problemáticos como la insuficiente recuperación de cuotas o la falta de mantenimiento preventivo, éstos se explican como causados por factores externos y se les llama “problemas de segunda generación”. Se les presenta como amenazas temporales inherentes a una transferencia exitosa, más que como indicios serios de fracaso parcial o problemas estructurales.
- *Tercero*, la ambivalencia acerca de los medios y los objetivos de una política y la jerarquía entre éstos produce argumentos que se validan a sí mismos.<sup>11</sup> Por ejemplo, los estudios de políticas definen un alto nivel de autosuficiencia financiera como un requisito para —así como la evidencia de— una transferencia exitosa. Los medios de una política son elevados a un fin en sí mismos (Gasper, 1996b). Un tipo similar de profecía que se cumple a sí misma es cuando la participación de los usuarios es tomada a la vez como medio y como objetivo de la transferencia.
- *Cuarto*, los resultados de las prácticas reales están enmarcados retóricamente a la luz de nuevos objetivos para futuras intervenciones. Parece que el éxito de largo plazo está precisamente dentro de un rango de intervenciones adicionales llevadas a cabo como ilustra la siguiente cita:

<sup>11</sup> En la literatura se carece de un conjunto de objetivos constante. Vermillion y Sagardoy (1999) consideran que la transferencia de manejo es exitosa si se ahorra dinero del gobierno, se mejora la relación eficiencia-costos de la operación y el mantenimiento, se preserva o aumenta la productividad de los cultivos regados, y se adquiere sustentabilidad financiera y de la infraestructura. Pocos años después, Vermillion fue mucho más cauto en la formulación de los objetivos: intentar reducir los gastos en el riego, estabilizar el deterioro de la infraestructura sin sacrificar la productividad (Vermillion, 2004). Así, los objetivos cambian con el tiempo para tener a la mano el éxito, a pesar de las expectativas reducidas.

Con presupuestos más altos para la Operación y el Manejo, incluyendo más fondos para el mantenimiento, así como personal más responsable, el programa de transferencia ha creado una situación que es mucho más sostenible que la situación del sector de riego previa a la transferencia. Para asegurar su sustentabilidad a largo plazo se requieren cambios adicionales para asegurar que el programa permanezca. El sistema de las cuotas de agua necesita ser cambiado (...) también deben cambiar a un sistema en que el módulo colecte una cantidad fija (...) así como cuotas por volumen... (Johnson, 1997a:28)

- *Quinto*, el caso de la TMR muestra que “medir y numerar” es más “conducido por política” que “conducente a cambio de políticas”, y que los “indicadores” son usados como “vindicators” más que por sus cualidades descriptivas (Apthorpe, 1996:26). La presentación de evidencia cuantitativa favorable en conexión con indicadores de desempeño, valida el mensaje central de éxito y apela a la preocupación positivista de objetividad, neutralidad y precisión que confiere legitimidad y autoridad (Wade, 1996; Stirrat, 2001). Así, los documentos de la política y los estudios de impacto tienden a enfocarse selectivamente a los resultados de corto plazo, neutros y positivistas, que son favorablemente interpretados y ampliamente generalizados.
- *Sexto*, el modelo trabaja para esconder la naturaleza política del proceso de transferencia y del manejo del usuario (Ferguson, 1990). Un aspecto particularmente efectivo del discurso político neoliberal, como se ejemplifica con este modelo, es la manera en que se celebra el éxito de lo que en realidad es, hasta cierto grado, una dolorosa operación de cortar costos. El modelo glorifica a aquellas políticas y sus seguidores en un lenguaje e imaginera plenos de cierta clase de euforia: “campeones de la reforma”, “fuerte compromiso gubernamental”, “situaciones de ganar-ganar”, “autosuficiencia”, y “Big Bang”. Mas allá de esto, también se presenta la despolitización al concebir la TMR como una manera de proporcionar un ambiente que habilita para un suministro efectivo del servicio, lo cual se entiende como una tarea esencialmente técnica (Rogers, 2002).

### La red política y la proliferación del modelo mexicano

La idea de una política de Transferencia del Manejo de Riego surgió de las transformaciones políticas y burocráticas ocurridas durante varias décadas, y fue el resultado de una confluencia de intereses entre la comunidad interna-

cional y un influyente grupo de tecnócratas en México (Rap, Wester y Pérez-Prado, 2004; Rap, 2004). En 1976, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) se formó de una controvertida fusión entre la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) y la Secretaría de Agricultura. Como consecuencia de ello, la SRH, que era una burocracia fuerte y solvente, perdió su autonomía financiera y burocrática. Al final de la década de 1980 un segmento tecnocrático de planeadores del uso del agua de la antigua SRH apoyó la campaña del candidato presidencial Salinas de Gortari y le propuso un paquete de reformas con respecto al agua. Entre otras, la creación de una agencia autónoma para el manejo del agua (la posterior CNA) así como la TMR. Así, la CNA apareció como plataforma para recobrar el control que se había perdido cuando ocurrió la fusión de las dos secretarías.<sup>12</sup> Además del apoyo político desde la presidencia mexicana, este grupo de hidrócratas<sup>13</sup> obtuvo apoyos monetarios y de expertos de varias instituciones multilaterales. Desde 1987 una procesión de misiones del Banco Mundial<sup>14</sup> y de la FAO asesoró al gobierno mexicano en las reformas requeridas para cumplir con los requisitos de préstamos internacionales para el sector de riego.

Al final de 1991, el Banco Mundial aprobó un préstamo para reformar el sector de riego y drenaje mexicano (World Bank, 1991). Por primera vez un préstamo a plazos específicos (*time-slice loan*) apoyó por determinado número de años el programa completo de riego y drenaje de un país. El Banco Mundial cambió su política de préstamos a proyectos específicos por el enfoque de inversión sectorial orientada a apoyar las reformas políticas e institucionales en México, como el programa de TMR. Aunque el progreso inicial fue lento, el proceso se aceleró durante la segunda mitad de 1991, cuando se giró de un proceso gradual a la ejecución rápida. Para 1992, la velocidad y la escala de la transferencia, así como el incremento en los niveles de autosuficiencia financiera sobrepasaron la planeación original del préstamo y sorprendió a los funcionarios de las diferentes instituciones.

<sup>12</sup> La CNA estuvo bajo la jurisdicción de la SARH de 1989 a 1994. A partir de este año quedó a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

<sup>13</sup> Este término es una contracción de burócrata y tecnócrata y se aplica a los funcionarios orientados al sector hidráulico, y se usa aquí para designar a los ingenieros que trabajan en las secretarías del agua. Véase a Mollinga y Bolding (2004).

<sup>14</sup> El Banco Mundial intentó experimentar con un crédito entregado a diferentes plazos, financiando un programa gubernamental completo en riego, drenaje y control de inundaciones por un determinado número de años. Para el Banco Mundial ésta fue una innovación importante comparada con el proyecto tradicional de préstamos, ya que otorgó mayor campo para el diálogo político e hizo posible revisar las prioridades de inversión y redirigir los flujos financieros.

La burocracia del gobierno mexicano, en particular la CNA, controló unilateralmente la liberación de información al público acerca del progreso y el éxito de la transferencia, tanto dentro como fuera del país. Las campañas del gobierno a través de los medios masivos de comunicación generaron apoyo popular para las reformas del presidente y satisficieron a los donadores internacionales.<sup>15</sup>

Los principales funcionarios del Banco Mundial, BID, FAO y CNA empezaron a insistir en el éxito de la política mexicana durante encuentros internacionales y ante los solicitantes de crédito. Los observadores se mostraron satisfechos de que las Asociaciones de Usuarios demostraran su habilidad para administrar los módulos, incluso los más grandes (Johnson, 1997a). Se vio como un signo de éxito el hecho de que los módulos estuvieran trabajando.<sup>16</sup> Estas son las raíces de la red política en la cual “la historia del éxito mexicano” llegó a ser definida y legitimada.

A partir de 1992, la red política co-operó en la organización de una intensa sucesión de eventos políticos internacionales y conferencias que contribuyeron a la disseminación del modelo mexicano y a su éxito. Se invitó a una gran cantidad de hacedores de políticas extranjeros, a expertos en riego y a consejeros de agencias donantes a tomar cursos y conferencias en México y ver con sus propios ojos que en verdad se estaba efectuando la transferencia, y exitosamente.

La red política generó y diseminó una narrativa política acerca del éxito de la TMR en el caso mexicano que durante la siguiente década llegó a ser dominante en el pensamiento del manejo de riego y la participación de los usuarios. La experiencia de la transferencia mexicana, como se capturó en la narrativa, empezó a servir como punto crucial de referencia para promover, financiar e investigar reformas de riego neoliberales en otros países del tercer mundo. Como resultado de esto, la política modelo creció hasta una interpretación estandarizada del origen, la velocidad y el éxito de la transferencia mexicana, guiando sin escape alguno al conjunto de manuales para replicarla exitosamente en otros países.

<sup>15</sup> En la prensa nacional (concentrada en la ciudad de México), había una sorprendente falta de cobertura sobre la transferencia. Esto contrastaba con los vivos debates en los medios masivos de comunicación sobre las drásticas reformas en la propiedad de la tierra (artículo 27 de la Constitución). Muy pocas fuentes académicas discutían en público la transferencia. Los académicos y las instituciones de investigación que tenían opiniones informadas de lo que estaba sucediendo por lo regular estaban atados burocrática o ideológicamente a la CNA.

<sup>16</sup> La pregunta empírica —regularmente sin respuesta— es hasta qué punto trabajaban para alcanzar cierto objetivo político.



A la par que el modelo ganaba credibilidad y alcanzaba un estatus dominante en las arenas políticas internacionales y organizaciones de donadores, presiones financieras y políticas convergían cada vez más alrededor de la TMR. Un número creciente de gobiernos nacionales de países en desarrollo y sus burocracias hidráulicas empezaron a considerar la TMR.

Inicialmente la red política permaneció como una red sin centro claro. Esto cambió para la mitad de la década de 1990. El Instituto de Desarrollo Económico (Economic Development Institute, EDI), brazo educativo del Banco Mundial,<sup>17</sup> inspirado por el “excitante experimento” de México estableció la “Red Internacional de Manejo Participativo del Riego” (INPIM, por sus siglas en inglés) (Gorriz y Groenfeldt, 1995). Para políticos y expertos en riego esta organización institucionalizó la producción y promoción del “Manejo Participativo del Riego” (PIM), en el cual el modelo mexicano realizó un papel muy importante. La misión de la red es “facilitar el PIM a través del intercambio de gente, ideas y materiales educativos” (Kloezen, 2002:32). La INPIM comenzó la coordinación de varios encuentros en países como Turquía, Indonesia, India, Egipto, Marruecos y Colombia, los cuales posteriormente lanzaron políticas de PIM y TMR.

Es notable que dada esta amplia exposición e impacto, sea un selecto grupo de gente el responsable de un gran cuerpo de literatura sobre la experiencia mexicana de la TMR que circula dentro de la red política. No más de diez individuos han realizado un prominente papel en la producción, promoción y diseminación del “incuestionable éxito” de la política modelo (Garcés-Restrepo, 2001:19). Sus nombres aparecen constantemente tanto en publicaciones como en conferencias, y sus carreras están inextricablemente ligadas al modelo mexicano de la política de TMR y PIM. Entre estos políticos surgidos de las instituciones que crearon la red de la política, se pueden identificar al menos tres grupos: funcionarios de la CNA, expertos internacionales en riego y funcionarios y consejeros de las agencias donadoras.

El primer grupo se forma con los hidrócratas mexicanos involucrados muy estrechamente como funcionarios de la CNA a principios de la década de 1990, con el desarrollo y la ejecución de la transferencia de los distritos de riego. Entre éstos se puede trazar una subdivisión entre el grupo de planificadores y el de ingenieros de riego (Rap, Wester y Pérez-Prado, 2004), quienes iniciaron y desarrollaron sus carreras en los departamentos de planeación y operación de la burocracia hidráulica (SRH). Algunos de estos llegaron a ser ingenieros respetados internacionalmente.

<sup>17</sup> El EDI provee la mayoría de la capacitación para el Banco Mundial en temas de políticas de alta prioridad.

El segundo grupo son los expertos internacionales especializados en las reformas institucionales y la participación del usuario en el manejo de riego, que trabajaron con diferentes instituciones internacionales como el Instituto Internacional del Manejo del Agua (International Water Management Institute, IWMI), señalado hasta cierto punto por los iniciados como “el Templo de la Transferencia”, el Instituto Internacional de Investigación en Política Alimentaria (IFPRI) y la FAO (Kloezen, 2002.) Ellos han desarrollado experiencia en investigar, examinar y reportar el desempeño (*performance*) e impacto de los nuevos arreglos institucionales que pueden ser aplicados por los políticos en otras partes del mundo. Muchos de sus resultados de investigación han contribuido a la producción y diseminación de un conjunto muy repetitivo de manuales para una transferencia exitosa. Así, llegaron a ser promotores de las reformas y contribuyentes en la elaboración de la política modelo y, en tal sentido, deben ser considerados como hacedores de políticas.

El tercer grupo dentro de esta red política se compone de los funcionarios del Banco Mundial, del EDI, los consejeros de las agencias donadoras y los consultores, quienes estuvieron involucrados muy estrechamente en la construcción, el financiamiento y la promoción del modelo mexicano de la TMR, asociándose con su éxito.

Aunque estos tres grupos nunca constituyeron un colectivo, comparten varias características. La mayoría tiene un doctorado relacionado con el riego, otorgado por una prestigiosa universidad norteamericana; y una parte importante de su carrera se ha dedicado al manejo y la planeación de riego y a la organización de usuarios del agua. Aun más, desarrollaron una carrera internacional de consultorías, contratos de trabajo a corto y largo plazos con organizaciones multilaterales y llegaron a ser parte de una clase internacional de hidrócratas, consultores y expertos. Los primeros dos grupos tuvieron un papel prominente, y estuvieron integrados en su mayoría por ingenieros. Las otras disciplinas influyentes fueron la economía, la planeación y la legislación.

Con el tiempo, la trayectoria de la política modelo movilizó y unió a estos grupos en una comunidad epistémica de hacedores de políticas transnacionales. Sus actividades se traslaparon, sus caminos se cruzaron y las interrelaciones se multiplicaron a través de instituciones multilaterales, conferencias, asociaciones profesionales, etc. A través de estas influencias compartieron y diseminaron crecientemente varios entendimientos culturales e ideológicos, valores y prácticas que sostienen el éxito de la política modelo. Esta congruencia auto-reforzadora moldeó la producción de la política modelo, así como su aceptación y puesta de moda entre las comunidades de colegas y las élites políticas en las instituciones financieras, políticas e hidráulicas relevantes a lo largo y ancho del mundo.

La política modelo refleja así varios estándares, entendimientos culturales e ideológicos y prácticas generalizadas dentro de una comunidad epistémica. Entre los ejemplos característicos se encuentran los siguientes:

- 1) Pensamiento “de manual” que predomina en la disciplina de ingeniería y que asume que un modelo es replicable universalmente cuando trabaja exitosamente en un lugar.
- 2) Diseño de soluciones estandarizadas para una gran diversidad de sistemas de irrigación, que es común entre los planeadores, quienes operan a través de burocracias rutinarias (Mollinga y Bolding, 2004).
- 3) Toma de decisiones basada en la evidencia (*evidence-based decision making*) y controles sobre las decisiones y la ejecución (*performance*), populares en el campo del desarrollo como parte de un desarrollo encaminado a lo que ha sido llamado la “sociedad auditora” (McNeill, 2003:8).
- 4) Visiones profesionales y tecnocráticas con respecto al fracaso en el manejo público del riego, la necesidad de la participación de los usuarios y la utilidad de asesorar el desempeño del manejo de riego para medir el éxito.
- 5) Teorías neo-institucionales de la “formación de instituciones para el autogobierno de los sistemas de riego” (Ostrom, 1992). Este cuerpo teórico parte del papel esencial de los usuarios para arreglos exitosos en el manejo del agua.
- 6) Los ejemplos mencionados encuentran legitimidad en el pragmatismo filosófico norteamericano, que sostiene que una idea o política se justifica cuando “funciona” para resolver un problema, independientemente de su objetivo, normativa o naturaleza y condiciones de ejecución. En el campo del desarrollo esto da pie para una búsqueda optimista de “lo que funciona”, así como la promoción de experiencias usualmente financiadas internacionalmente que “proveen lecciones prometedoras” ante la ausencia de pruebas para “el éxito y la sustentabilidad” (Uphoff, Esman y Krishna, 1998:vii-viii).
- 7) Familiaridad muy estrecha con el “sueño americano” de que cada quien puede alcanzar el éxito en un corto plazo si existe un compromiso fuerte.

Para concluir, el modelo mexicano de la política para la TMR es un éxito solamente dentro de una red política, con sus entendimientos culturales e ideológicos específicos. La siguiente sección describe cómo este éxito se produjo, promovió y diseminó a través de las prácticas, los medios y eventos de la red política.

## La producción y promoción del éxito

### *La producción del éxito*

Al contrario de lo que quisiera hacernos creer una teoría basada en la evidencia de creación de políticas, “la política (...) produce la evidencia, no al revés” (Mosse, 2004:659). En “los programas de desarrollo de riego financiados internacionalmente, la política, la teoría y la evidencia empírica frecuentemente se validan mutuamente” (Palmer-Jones, 1995, en Mosse, 1999:328). De manera similar, la producción del éxito de la TMR ocurrió, entre otras cosas, a través de los siguientes sesgos en la investigación de impacto:

- La selección de sitios favorables.
- Apoyarse en datos gubernamentales secundarios, que “guiaban a la sobreestimación de los niveles del funcionamiento”.
- La tendencia a reportar las perspectivas de los personajes involucrados en los resultados de la transferencia.
- La posibilidad de que muchos autores sean los promotores de las reformas (Vermillion, 1997:25-29) en lugar de ser observadores independientes (Hales, 1999).

Aun más, es común idealizar el manejo real de los usuarios conforme a las prescripciones de las políticas. La visión subyacente es que las prácticas organizativas se corresponden con las reglas formales. Esta conformidad con reglas se identifica entonces como indicador del éxito, independientemente de los resultados. Cuando las instituciones de manejo del agua se evalúan de esta manera, el éxito llega a estar auto-contenido, “definido en términos (...) de las prescripciones del modelo mismo” (Mosse, 1999:328). Sin embargo, en la práctica las reglas no siempre se siguen, y si se siguieran esto no necesariamente asegura resultados positivos. Un ejemplo es la idea de que los usuarios mexicanos del agua pagan sus cuotas a la AUA antes del primer riego de la estación. La conclusión que se sigue de aquí es que esto asegura tasas altas de recolección monetaria, ya que los agricultores tienen que pagar sus cuotas antes de recibir el agua (Johnson, 1997a; Palacios-Vélez, 1997; Vermillion, 1997). Ésta es una concepción equivocada, entendible porque está basada en la regla formulada por la CNA en el reglamento de las AUA. Sin embargo, no es una costumbre generalizada. Las AUA continúan enfrentando las dificultades prácticas de no dar turnos de riego a los usuarios que incumplen el pago de sus cuotas de riego.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Hasta muy recientemente la ley mexicana prohibía negar el agua para un cultivo que ha-

La producción del éxito involucra más que los sesgos mencionados. En lo que sigue inmediatamente presentaré varios entendimientos estéticos e ideológicos, y prácticas culturales usados comúnmente para validar y promover el éxito de la política modelo. Éstos sirven para movilizar apoyo potencial para el modelo, mientras que se conforma y expande una comunidad epistémica transnacional de políticos influyentes, agencias de donadores y expertos a favor de las reformas que promueve la red política; en primer lugar la celebración de los campeones y las agencias que llevan a cabo la reforma; en segundo lugar, la velocidad y la escala de las reformas; en tercer lugar, la idealización de las prácticas reales en línea con las disciplinas dominantes.

En primer lugar, como un resultado del momento en que la política modelo ganó, llegó a ser conocido un selecto número de gente como campeones, reformadores o expertos. En este papel, de alguna manera prestigioso y heroico, tales expertos funcionaron como una clase de “promotores” que mediaron y representaron el éxito del modelo. A partir de ahí se les pidió organizar y fueron invitados a congresos y seminarios de entrenamiento internacionales, donde reportaron sus experiencias con el modelo mexicano y sus lecciones. Además, coprodujeron una vasta cantidad de materiales de promoción que transportó el éxito de la política modelo y fijó las guías para una TMR exitosa. Su trabajo promocional ayudó a que creciera la fuerza de convencimiento y el enfoque del modelo.<sup>19</sup> El éxito de la política modelo guió toda clase de éxitos en otros campos. El modelo contribuyó a la favorable reputación internacional del presidente mexicano y su gobierno (“comprometido políticamente con la reforma”) y de la CNA (“institución catalítica”) que se convirtió en una agencia del agua autónoma. A través de su excelente reputación y continua operación, la CNA reestableció su alto nivel de acceso y adquirió considerable apalancamiento en el Banco Mundial, que la apoyó en adelante con la adquisición de nuevos préstamos para el sector del agua. En marzo de 2006, la CNA se benefició otra vez de su prestigio internacional, como co-organizadora del Cuarto Foro Mundial del Agua, celebrado en la ciudad de México.

---

bía recibido ya un primer riego. Varias AUA han enfrentado el problema de falta de pago de cuotas a través de acuerdos financieros con los proveedores de subsidios y las agroindustrias, para que estos inversionistas en agricultura de riego adelanten los costos de riego por sus clientes. Esto asegura la mejora en la recuperación de las cuotas, pero sólo para aquellos usuarios que reciben subsidios o producen para la agroindustria.

<sup>19</sup> En varias ocasiones estos funcionarios han advertido sobre las expectativas exageradas en la repetición del modelo mexicano hacia otras partes del mundo, y señalan las condiciones específicas en que la política trabajó en México. A pesar de ello, la red política persiste en pedirles que expliquen el modelo mexicano en las conferencias.

Adicionalmente se abrieron varios tipos de oportunidades para las carreras de los políticos en forma de consultorías, contratos y viajes. Estos incentivos y el prestigio por haber sido premiados de manera personal sólo confirmaron su creencia en el éxito de la política modelo de la TMR. Es entendible entonces que el éxito se haya convertido gradualmente en la firme convicción de estos hacedores de políticas, así como de sus seguidores.

No es insólito que los hacedores de políticas tiendan a describir los resultados de las políticas promovidas como un éxito y que aprendan a sostenerlo. “Está bien demostrado por la psicología cognitiva que la gente atribuye el éxito y el fracaso de maneras propias y para sí mismo” (Vaara, 2002:218). Sin embargo, el enrolamiento de los hacedores de políticas en la promoción y la repetición de una política modelo exitosa es mucho más que un resultado de una característica psicológica o un intento estratégico. Más bien ello viene a ser parte de un proceso emergente y auto-reforzador de cómo se diseña la política. Esta dinámica acelerada puede generar “cascadas de adopción” e “imitación institucional” muy similares a lo que ocurre en la comunidad de los negocios y las modas de la cultura popular (Strang y Macy, 2001:147).

En segundo lugar, la velocidad y magnitud de la transferencia se celebra como una prueba de su éxito. En un periodo relativamente corto, menor al sexenio presidencial, la mayoría de los distritos mexicanos de riego se transfirieron como resultado de una aceleración no anticipada inicialmente.<sup>20</sup> El seguimiento de este “camino rápido” vino a ser la fuente del prestigio y estatus internacionales. Como evidencia del éxito se presentan el número creciente, año con año, de AUA organizadas, así como las hectáreas transferidas y el número de encuentros acordados. Como resultado de la consideración de “necesidad de velocidad”, no hubo tiempo para esperar los resultados de largo plazo antes de declarar a la política como un éxito.

Para los hacedores de políticas es indudable e impresionante la velocidad y la escala de la TMR; sin embargo, ello no garantiza los impactos positivos. El impacto de la ejecución rápida y eficiente podría ser igualmente negativo. No sorprende que la velocidad acelerada de la transferencia se maneje como causa de problemas de segunda generación (Palacios-Vélez, 1997). Incluso la temporalidad y magnitud de las reformas pueden haber tenido un efecto negativo en los resultados de la política, que nutren ciertos estándares culturales para medir el éxito entre los burócratas, administradores y políticos ambiciosos. De manera similar, Hales (1999) concluye que la “evidencia

<sup>20</sup> Entre 1990 y 1994 la CNA transfirió 2.5 millones de hectáreas, esto representa, *grossa modo*, tres cuartas partes de la superficie irrigada de México (CNA, 1994). Véase también la sección de “Visualización y diseminación del éxito”, que se encuentra más adelante (p. 265).

del aumento de la propagación y popularidad”, de nuevas formas de organización no pueden ser consideradas como “evidencia confiable de sus efectos libertadores”, dado que su adopción “está mucho más inclinada a la moda, o a las expectativas de los ambientes institucionales, que a consideraciones de efectividad” (Hales, 1999:845).

Una tercera manera en que los documentos de la política apelan a los hacedores de políticas, donadores y expertos es llamando su atención a ciertas imágenes disciplinarias de un orden idealizado. Tales imágenes aluden a mitos culturales, gustos adquiridos y “sueños de control total” entre la comunidad epistémica de los círculos políticos (Chambers, 1988; Law, 1994; Latour, 1999:18). Un ejemplo es el concepto de fijar el precio de acuerdo con el volumen del agua (*volumetric water pricing*), al que se refiere la literatura sobre el modelo mexicano (Plusquellec, Burt y Wolter, 1994; Gorriz, Subramanian y Simas, 1995; Johnson, 1997a). La idea de entregar, medir y poner el precio por volumen de agua simultáneamente, se toma como una forma moderna y racional de irrigar que promete materializar el uso eficiente del agua, con recuperación exacta del costo y aumento neto del ingreso del agricultor (Repetto, 1986; Plusquellec, Burt y Wolter, 1994; Gorriz, Subramanian y Simas, 1995; Johnson, 1997a; Vos, 2002). En un sistema hidráulico ideal de control volumétrico del agua, los usuarios requieren el agua y se les cobra según el volumen entregado y recibido por ellos. Esto crea un estímulo financiero para no usar más agua de la estrictamente necesaria y promete resolver tanto el problema de ineficiencia técnica como el de ineficiencia económica para la distribución del agua.

Sin embargo, en México para la mayoría de los distritos de riego de tamaño mediano a grande, el precio de acuerdo con el volumen para el usuario individual permanece como una promesa y no es práctico. La infraestructura requerida para la entrega medida no está presente a nivel de las parcelas, o no funciona como tal. Moore (1989) argumenta que este ideal tiene una larga historia, pero que a nivel mundial hay pocos casos documentados de precio del agua de acuerdo con el volumen; estos ejemplos se encuentran en sistemas de riego a gran escala que funcionan por gravedad, en países en desarrollo y con muchos pequeños agricultores (Moore, 1989; Bolding, Mollinga y Straaten, 1995).<sup>21</sup> Así, el poder del concepto está menos en su aplicación práctica que en el futuro potencial que le atribuyen una comunidad epistémica de hidrócratas, expertos del riego y los funcionarios de agencias donadoras. La razón es que el concepto reúne dos órdenes centrales idealizados para las

<sup>21</sup> Para una excepción, véase Vos (2002). Agradezco a Alex Bolding sus sugerencias en este tema.

disciplinas de la ingeniería y la economía. Un mercado del agua ideal es posible cuando la oferta y la demanda están mediadas sólo por una infraestructura de riego controlada centralmente y manejada por expertos.<sup>22</sup>

Otra imagen de un orden idealizado viene del énfasis legalista sobre la creación de un marco de apoyo legal; sin embargo, la Ley Nacional del Agua, de 1992, en México, fue más el resultado del proceso inicial de transferencia y de la experiencia ganada durante este periodo que una condición para la transferencia (Rap, 2004).

### *El desempeño cultural del éxito*

Como se mencionó antes, la emergencia del interés foráneo en el modelo mexicano no fue un proceso espontáneo, sino el resultado de un esfuerzo promocional concertado en una emergente red política. Se fijó y arregló cuidadosamente una serie de eventos internacionales en México con el fin de persuadir al grupo-objetivo —los hacedores de políticas— a unirse a la “tendencia universal” para la TMR/PIM. Estos eventos aglutinaron encuentros intensivos durante los cuales se presentó el éxito del modelo mexicano. Esto demostró la importancia del desempeño cultural en la creación de política. Munro (1999) identifica ciertas formas de conducta organizativa, como el desempeño cultural (*cultural performance*). Muestra cómo los administradores se hacen visibles uno al otro como administradores individuales que, por ejemplo, “están en control” (Strathern, 2000:8). El *mostrarse* tiene una importancia crítica aquí: “si la cultura es elusiva” y en el escenario (Munro, 1999:620) o constituye una realidad imaginada (Bailey, 1996), el “desempeño cultural es el *show* que expresa y muestra lo cultural” (Munro, 1999:620), de maneras que estimulan la imaginación pública.<sup>23</sup>

Este lente analítico nos permite observar que la demostración del logro y el éxito por los hacedores de políticas exige una “manera de comportarse para una audiencia” (Munro, 1999:620). De manera similar a como un discurso político enmarca ciertos problemas, el *desempeño* de eventos políticos o su *ejecución* coloca en el escenario una interpretación particular de la política.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> En realidad la CNA vende el agua al mayoreo a las AUA en términos volumétricos. La fijación del precio toma lugar en el campo de fuerza institucional y política entre la CNA y las AUA, y la entrega subsecuente a los usuarios es hecha por las AUA. Estos factores co-determinan el precio y la eficiencia en la distribución del agua.

<sup>23</sup> Es un proceso similar al que Stirrat (2001) analiza en relación con las consultorías.

<sup>24</sup> La palabra *performance* en inglés tiene dos sentidos: logro concreto o manera concreta de hacer algo; y puesta en escena o ejecución artística, teatral o cuasi teatral. En esta versión en



En febrero de 1995, el EDI y la CNA organizaron un seminario de una semana para adiestrar en PIM en México (Gorritz y Groenfeldt, 1995). La audiencia (el público) estuvo integrada por hacedores de políticas de India, Pakistán, Marruecos, Egipto, Indonesia, y por funcionarios del Banco Mundial con trabajo en diferentes partes del mundo. Los objetivos del seminario fueron aprender y entender la experiencia mexicana y estudiarla como un caso de práctica excelente en PIM. Varios elementos fueron importantes para la promoción del modelo mexicano:

Primero que todo, los funcionarios de las instituciones convocantes presentaron la política modelo. El director del EDI informó a los participantes sobre lo que el Banco Mundial esperaba de los países para los futuros préstamos al sector del riego. Luego, varios funcionarios de la CNA presentaron sus puntos de vista en su papel de reformadores con reconocimiento público, o lo que más tarde fue conocido como los campeones de la política. Por supuesto, la presentación de estas figuras de respeto y autoridad aumentó el peso del mensaje transmitido.

Segundo, el éxito de la política modelo se demostró por medio de visitas de campo a áreas piloto que se consideraban típicas del sistema de riego en México (Gorritz y Groenfeldt, 1995). Sin embargo, estas áreas piloto ubicadas principalmente en el norte y noroeste de México, han sido históricamente las más privilegiadas, modernas, comerciales y con el mejor mantenimiento. Fueron estas las primeras en ser transferidas y las que otorgaron un éxito temprano, por lo que fueron promovidas a nivel nacional e internacional. Por una parte, esto generó el apoyo doméstico para el programa y facilitó las transferencias más difíciles (Castro, 1995; Vermillion y Sagardoy, 1999). Por otra parte, las visitas de misiones para revisar préstamos, así como de delegaciones internacionales, aseguraron el apoyo financiero y el interés internacional por la política mexicana.

Tercero, la sucesión de pasos consecutivos en el seminario generó presión en los asistentes para el compromiso político. Los participantes fueron llevados a visitas de campo y a presentaciones de manuales sobre una transferencia exitosa hacia la formulación de planes y acciones nacionales. La excitación y el entusiasmo, hasta cierto punto fuera de lugar, de los hacedores de políticas acerca del posible éxito de la TMR en sus países, producidos desde los primeros momentos del seminario, fueron diestramente canalizados hacia el compromiso en las reformas políticas deseadas. Para ese momento, “las listas de puntos a la mano” de las lecciones de México resultaron convenientes para activar a los inspirados hacedores de políticas. Como resultado, los manua-

---

español del texto se ha traducido como “desempeño” o “ejecución”, y se ha dejado en inglés cuando se juzga apropiado.

les se incorporaron y se adaptaron por parte de los equipos de hacedores de políticas a la situación específica de sus países. Luego, el seminario de México fue continuado por seminarios y talleres nacionales para finalizar, ejecutar y evaluar los planes nacionales de la TMR. La excitación, la inspiración y las opiniones alteradas producidas en los hacedores de políticas como resultado de estas experiencias ocasionaron un giro en las agendas de las políticas de varios países. Como reza el dicho: “ver para creer” (EDI, 1995; Groenfeldt, 1998; Crewe y Young, 2002).

Poner en contacto a hacedores de políticas con los casos de Manejo Participativo del Riego (PIM) puede ser un poderoso ingrediente para sacudir opiniones sostenidas durante mucho tiempo. Los viajes de estudio, si se organizan cuidadosamente y se involucra a la gente adecuada, pueden resultar en diferencias dramáticas de las visiones de los funcionarios individuales (Groenfeldt, 1998:22). Por ejemplo, en 1992 se invitó a México a cerca de cincuenta funcionarios turcos, tanto líderes políticos como hidrócratas. El viaje de estudio ayudó a crear entre ellos “una visión de lo que es posible” y les proveyó “ejemplos de cómo emprender” un programa similar (Svendsen, 2001:12). Esto resultó en la adopción del gobierno turco de un ambicioso y acelerado programa de TMR (Groenfeldt, 1998).

Aun más, es claro que los proyectos piloto se presentan como éxito con la orden de generar apoyos para la política y su red. Chambers (1988) argumenta que estas “islas de salvación” (“*islands of salvation*”) por lo general no son representativas y proyectan ciertos mitos en el desarrollo. A pesar de todo, ya que son muy visitadas y citadas, “puede ganar aceptación la creencia” entre los hacedores de las políticas “de que es un acercamiento replicable y que debería ser incluido en las políticas y los planes” (Chambers, 1988:59-62).

### *Visualización y diseminación del éxito*

El impacto del desempeño cultural del éxito no se restringe a las ocasiones descritas anteriormente. La red política produjo y distribuyó una cascada de materiales y tecnologías promocionales que incrementaron su difusión. Esta opción, de seguro, fue más barata que traer a todo el grupo-objetivo a México. La tecnología audiovisual, de computadora e internet, permitió a una gran y creciente audiencia observar personalmente el modelo como algo concreto e imaginar escenarios igualmente exitosos para otros países.

Un ejemplo es la producción de un video titulado *Manejo participativo del riego: ver para creer* (EDI, 1995). El video muestra el discurso grabado y filmado de un grupo selecto de autoridades en el encuentro del EDI, de 1995,

que hace un recuento de la experiencia mexicana, así como de los requerimientos para el éxito y su consagración. También muestra las visitas a campo y los encuentros con “los interesados reales”, como los representantes de los usuarios del agua. A través de un juego de imágenes que se alternan rápidamente, se presentan de manera muy gráfica los contrastes entre las situaciones antes y después de la TMR, demostrando de manera poderosa el éxito. Las fotografías seleccionadas respaldan efectivamente las grandes promesas que la TMR deberá cumplir: el trigo ondulando implica agricultura de riego productiva, las tecnologías de riego modernas respaldan el riego eficiente; la computadora simboliza la transparencia, y la maquinaria moderna y ligera demuestra las mejoras en el mantenimiento. Estas imágenes proyectan idealizaciones de las prácticas de manejo reales. Sin embargo, estas imágenes visuales de la experiencia mexicana tocan y mueven, y pueden funcionar como un emblema poderoso del éxito, como en efecto a menudo ocurre con “ver para creer”.

### Figura 1

Animales en movimiento, que representan la velocidad  
y el éxito de modelos políticos



Fuente: basada en una presentación en un programa de diseño a cargo de funcionarios del EDI, sin fecha.

El otro ejemplo viene de una presentación de dos funcionarios del EDI, del Banco Mundial, quienes estuvieron promoviendo la TMR. En dicha presentación de programa de diseño (*Powerpoint*) mostraron casos de reformas de riego nacionales, entre otras las de Turquía, México y Filipinas. Estos países se representaron por medio de imágenes contrastantes de animales en movimiento: desde una veloz gacela hasta una lenta y sigilosa tortuga (Figura 1). El modelo mexicano fue presentado como un *Big Bang*. Me impresioné por el poder combinado de estas palabras e imágenes, y asombrado de cómo este contraste gráfico identificó instantáneamente lo veloz con lo exitoso. También el público se rió, pero al mismo tiempo quedaron deslumbrados por la presentación de estos burdos pero persuasivos dispositivos. Nadie tuvo la presencia de ánimo suficiente para contrarrestar esta poderosa imagería con la fábula de Esopo sobre la liebre y la tortuga.

## Un taller internacional

A fines de 2002, el Banco Mundial organizó un taller internacional sobre drenaje. Un ex funcionario de la CNA, que había sido uno de los artífices de la política de transferencia y que para esa época era consultor del Banco Mundial, tuvo a su cargo una presentación. Ya que era ingeniero civil, fue parte del influyente equipo de planificadores que administraron la CNA durante su primer y crucial sexenio presidencial. Antes de su presentación, en los pasillos él confirmó su propio rol en la decisión de la transferencia antes de que el presidente Salinas “comprara” la idea.

Aunque su presentación era sobre el tema de un proyecto de investigación sobre drenaje, el público internacional de funcionarios, consultores e investigadores mostró un gran interés en conocer la experiencia mexicana de la TMR, lo que hizo evidente que el modelo mexicano todavía era un pensamiento relevante para los asuntos contemporáneos del manejo de agua. Entre la audiencia había un respeto palpable hacia el hecho de que el funcionario había estado en la base de esta política exitosa. Uno de ellos le preguntó cuáles habían sido los motivos detrás de la voluntad política para la transferencia en México. Respondió que habían sido varios, para empezar “el amor y cuidado por nuestro propio país y los sistemas de riego”. Explicó que los sistemas de riego habían sido destruidos cuando la CNA quedó bajo las órdenes de la Secretaría de Agricultura. La manera de resolver esto fue transferir los distritos y dar autonomía y recursos propios a las AUA. Sin embargo, había un problema que resolver, ya que en los distritos de riego había más de 40 000 canaleros.<sup>25</sup> Después de la transferencia este número se redujo a 4 000. “Imaginen los problemas cuando tuvimos que negociar con los sindicatos”, bromeó, y la gente le respondió con risitas. Luego el presentador le recordó a la audiencia que otro importante motivo fue la autosuficiencia, y que las AUA son proveedoras de servicios o empresas: tienen que cobrar los costos de operación. Al principio ellos pensaban que lo más importante eran las máquinas, las oficinas, la infraestructura, los canales y las represas, pero ahora pensaban que el recurso mayor que ellos controlaban era el agua. Concluyó que en la actualidad era más importante llegar a ser presidente de una AUA que miembro del congreso o presidente municipal.

Este taller ilustra claramente la importancia de una perspectiva etnográfica con respecto al proceso de la política de la TMR. Subraya la relevancia contemporánea del desempeño cultural del éxito de los hacedores de la política, y un nuevo aspecto que emerge es la relación fundamentalmente ambi-

<sup>25</sup> Los canaleros son los operadores del agua, responsables de su distribución.

gua hacia la política. Para empezar, está la naturaleza apolítica de los conceptos de las AUA como empresas que proveen servicios y del agua como un recurso productivo para la agricultura. Esto se contradice fuertemente con su caracterización de las AUA como entidades políticamente fuertes que controlan recursos estratégicos. Además, hay una manera en la que, de acuerdo con la interpretación de este funcionario, el poder político de las AUA y la diestra negociación política de la CNA con el presidente y los sindicatos son la evidencia del éxito de la política de la TMR.

## Conclusiones

La política mexicana de la TMR y el apoyo que constituye el préstamo a plazos específicos para la reforma de sectores amplios llegaron a ser considerados un éxito (Banco Mundial, 2001). Pero si se le ve retrospectivamente, quizás esto no sea tan sorprendente. La relación cercana entre las políticas económicas del Banco Mundial, las modalidades de crédito y las políticas domésticas de México en 1990 generaron una amplia ayuda financiera y técnica para convertir las reformas neoliberales introducidas en políticas modelo. Subsecuentemente, el Banco Mundial se vio comprometido a presentar como modelo para otros países en desarrollo, algo que había empezado como ensayo para préstamos de apoyo a las reformas políticas (Demir, 2004).

La creación y promoción del modelo de la TMR estuvieron insertas en un proceso más amplio de cambio de la economía política, mexicana e internacional. Como se mostró antes, fue producto de una continua batalla doméstica entre las élites políticas y burocráticas por el control de la burocracia gubernamental mexicana, de los distritos de riego y de los flujos financieros relacionados. No obstante, en este artículo se argumenta que a la par de las fuerzas políticas y económicas neoliberales se encuentra un proceso cultural e ideológico que penetra las instituciones y moviliza a los funcionarios hacia las reformas. Tal perspectiva es necesaria para entender cómo puede llegar a ser dominante una política a través de la construcción de un ejemplo convincente y la movilización del apoyo de una red política. El Banco Mundial, como institución por sí misma, no posee el poder político ni los medios financieros para imponer unilateralmente tales políticas y su interpretación; requiere el apoyo de las instituciones del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), de otros bancos de desarrollo y de las élites políticas nacionales.

Aunque la comunidad epistémica que constituyó originalmente la red política pertenecía a diferentes instituciones, compartía antecedentes educativos y tecnocráticos similares, así como un conjunto de visiones ideológicas

y teorías sobre el papel del Estado y el manejo del riego. Esta coincidencia de entendimientos culturales e ideológicos, valores y prácticas, conformaron de manera profunda la producción y promoción de la política modelo. Consecuentemente, contribuyeron también al notable y evocativo poder de movilización de la política modelo mexicana entre los hacedores de políticas, investigadores, expertos y financieros, y sus instituciones alrededor del mundo. Desde que México mostró que la TMR fue “exitosa”, la política modelo mexicana llegó a ser hasta cierto grado “el punto de paso obligatorio” para los hacedores de políticas nacionales que han tenido que usar sus manuales y conceptos cuando diseñan sus políticas para el sector del agua y negocian apoyo financiero con los bancos multilaterales (Latour, 1987:150).

Este artículo trató también de superar la reducción de la política al lenguaje. Las políticas llegan a ser persuasivas y aplicables a través de algo más que medios discursivos, retóricos o literarios. La versión de una política que quiere convencer a la gente de su éxito por medio de narrativas puras o del poder retórico de su lengua muere rápidamente cuando no conforma una comunidad epistémica deseosa de promoverla y apoyarla, y cuando no adquiere una red de respaldo que otorgue los medios sociales y materiales para ello.

En los eventos internacionales el éxito se representó al introducir la política como una afirmación expresada por figuras de autoridad. Esto es elevado desde el reino simbólico del lenguaje hacia el desempeño y la observación directa de prácticas ejemplares reales. Se construye así una realidad simplificada que se refuerza con ejercicios que funcionan como espectáculos y como experiencias de transformación, concebidos para generar entusiasmo y un compromiso positivo. Esto luego se canaliza al movilizar la presión del grupo y la conexión con las necesidades financieras de los países. En concordancia con los aspectos de desempeño y ejecución en la creación de políticas, enfatice también el papel que juegan las ayudas visuales y las tecnologías digitales para la promoción y difusión de una política modelo.

Una etnografía de la creación de políticas públicas se enfoca tanto a la práctica de la política como a su *performance*, y ofrece el comportamiento real, no oficial, y los aspectos no deseados de la creación de políticas. Una mayor etnografía y trabajo antropológico podrían permitirnos profundizar en el entendimiento de las dimensiones de desempeño e imaginación de la creación de políticas. La observación real del flujo de eventos podría ayudar a entender mejor la política como un proceso de representación continuo para movilizar apoyo. Revelaría que éste toma lugar a través de una variedad de prácticas, medios y eventos sociales y materiales. El uso de métodos etnográficos para estudiar la política es recomendado por varias fuentes (Grillo y Stirrat, 1997; Shore y Wright, 1997; Strathern, 2000; Mosse, 2004). Es el an-

helo de este artículo haber mostrado el valor de tal acercamiento y proveer algunas ideas iniciales para el desarrollo de nuevos dispositivos de análisis y herramientas metodológicas orientadas a este propósito.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Mi investigación está basada en una etnografía de las organizaciones y un estudio de la política de irrigación. Una característica de la etnografía es el estudio de la vida diaria como ésta ocurre. Aunque uso los hallazgos para presentar algunas ideas iniciales para una etnografía de la creación de políticas públicas, la investigación adoptó sólo parcialmente este enfoque, como lo explicaré enseguida. El artículo contiene los sedimentos de un largo viaje de investigación que inició durante mis estudios de maestría y continuó con la investigación de doctorado (Rap, 2004). A lo largo de esta trayectoria de investigación me desplazé entre disciplinas, ya que empecé como ingeniero en riego y gradualmente me inmiscuí en las ciencias sociales, donde descubrí mi interés en la etnografía.

La idea metodológica básica en esta investigación de doctorado fue hacer un mapa de los conjuntos de prácticas organizativas de los diferentes grupos y actores sociales involucrados en la creación de la política y de la organización del riego. Esto demandaba un estudio a profundidad de las prácticas reales a través del dispositivo metodológico de “seguir a los actores” (Latour, 1987; Long, 2001). En la primera etapa de mi trabajo de campo me concentré inicialmente en las prácticas organizacionales de un distrito de riego en Nayarit. Lo que me ayudó aquí fue la familiaridad que tuve desde mi investigación para la maestría y en ocasiones posteriores con trabajadores de las uniones de riego de otros lugares. De acuerdo con el principio metodológico de “estudiar hacia arriba” (Nader, 1972), inicié mi trabajo sobre la organización desde abajo. Descubrí que en la práctica cotidiana los cambios en las prácticas organizacionales y gerenciales fueron mucho más complejos de lo que usualmente se discute en los documentos de las políticas. En conexión con esto, he discutido en otro documento el papel de las políticas regionales y el desempeño cultural en tales organizaciones descentralizadas (Rap, 2007). En el proceso de la investigación llegué a estar intrigado por la discrepancia entre el proclamado éxito de la política mexicana de irrigación y el hecho de que “en el campo” nadie se refería al éxito en una manera similar. Esta impresión se reforzó cuando asistí a un encuentro internacional sobre la TMR —como el de Guanajuato, en 1996— donde distinguidos ingenieros de riego mexicanos y extranjeros, de manera privada y anecdótica, reconocieron la existencia de problemas, mientras que públicamente se adherían al éxito de la TMR. Al seguir y documentar etnográficamente y en detalle tales eventos, demostré la importancia del desempeño del éxito en la creación de la política y su papel en la construcción de una red política. Esto me ayudó a reconstruir, por medio de los documentos disponibles escritos o en video, el seminario que en 1995 organizaron la CNA y el EDI, al cual no acudí personalmente.

Una etnografía de la política se sitúa dentro de las constelaciones internacionales del conocimiento y poder (Mosse, 2005). Este entendimiento conformó la manera en que combiné los enfoques *etic* y *emic* a la política y a la organización. Ya que sentí que mi enfoque metodológico podía ser controversial, al cuestionar la interpretación dominante de la política de la TMR, decidí inicialmente hacer mi investigación fuera del campo visual de las oficinas centrales de la CNA y de las organizaciones internacionales. Principalmente desarrollé mis contactos con instituciones académicas y de agua, locales y regionales. Esto me ayudó a producir una etnografía organizacional y a estudiar eventos políticos internacionales, como un participante-observador, significativo (en términos *emic*) para los actores involucrados y no en términos de la política modelo.

Pero investigar es un proceso emergente de establecer conexiones y de posicionarse dentro de una amplia red política, que a veces se desarrolla de maneras inesperadas. Un antiguo

*Reconocimientos*

Una primera versión de este artículo fue publicada en la revista *Journal of Development Studies* (JDS) (Rap, 2006). Se agradece a JDS y a *Estudios Sociológicos* el brindar la oportunidad de publicar este artículo en México. El autor también desea agradecer a Jan-Kees van Donge, Flip Wester, Jens An-

---

compañero de estudios, Flip Wester (2008), empezó a trabajar para el IWMI, en las oficinas de Guanajuato, lo que de entrada abrió varios contactos. Ello me motivó a revisar mi posición auto elegida en los márgenes de la comunidad política. Ya que la segunda etapa de la investigación se refería al ciclo de vida de la política TMR, que se extendía más allá de lo que yo podía observar en tiempo y espacio, la etnografía del proceso político sólo era posible hasta cierto límite. Incorporamos trabajo etnográfico previo. Sin embargo, la mayor parte de nuestra investigación consistía de entrevistas con los principales actores de la concepción y ejecución de la TMR, más aquellos del Estado y la sociedad involucrados desde posiciones diferentes. Nuestra lista incluía miembros anteriores de alto nivel de la burocracia del sector hidráulico, otras figuras políticas del gobierno de Salinas, funcionarios de agencias internacionales, académicos y líderes campesinos. Por lo tanto, en la segunda etapa de mi investigación estuve más conectado con la comunidad de la política y del desarrollo, aunque no llegué a ser miembro de ella. Como resultado, no puedo clasificar nuestro enfoque ahí como *emic*. En conclusión, este artículo es un ejercicio en la producción de conocimiento que se sitúa dentro del marco de las relaciones internacionales de poder políticas e históricas así como del sistema de valores que moldea esta representación. Al escoger posiciones y efectuar las conexiones que moldean el argumento, se ha tratado de no reproducir tales relaciones. Sin embargo, no se trata de un relato objetivo, aunque se ha producido con métodos científicos y, espero, con rigor. Permanece una “interpretación interesada”, ya que fue parte de mi carrera académica y mi entrada a la comunidad del desarrollo (Mosse, 2005).

Una de las conexiones más inesperadas y excitantes durante nuestra investigación ocurrió en Hyderabad, India, en el año 2000. El contexto fue un evento del PIM, en el cual se inauguró y promovió el modelo de Andhra Pradesh, que fue influido por el ejemplo mexicano. Un día antes de las ponencias en el seminario de los investigadores, el doctor González Villarreal llegó al salón de conferencias. Él había sido director de la CNA y el principal iniciador de la política de TMR. Acudió a la conferencia en su papel de asesor de riego para el Departamento de Recursos Agrícolas y Naturales del Banco Mundial, con sede en Washington. En otro documento describimos su carrera y los logros de su grupo. No habíamos tenido éxito en entrevistarle. Su presencia proveyó un examen crítico para nuestros hallazgos, ya que probablemente él era la persona más calificada para comentar nuestro documento. Accedió cortésmente a referirse a ello al día siguiente. El doctor González Villarreal, en sus comentarios posteriores a nuestra presentación, dijo que esto le recordaba muchas de sus propias experiencias. También hizo observaciones críticas que hemos tratado de incorporar en versiones posteriores del documento (véase Rap, Wester y Pérez-Prado, 2004). La observación más interesante que hizo es que a él no le gustaba realmente nuestro uso del término “hidrócrata”, que junta las palabras hidráulica y burócrata o tecnócrata. Obviamente las dos últimas palabras suenan despectivas. El preferiría la noción de hidro-político. Estos hallazgos fueron el resultado, no de una estrategia planeada para seguir a un actor político, sino de una decisión de aquel actor de informar por sí mismo acerca de nuestro trabajo.



derson y Alex Bolding sus comentarios a los borradores de este artículo. Se agradece a David Mosse y a tres lectores anónimos sus muy útiles recomendaciones. La traductora Horacia Fajardo ha hecho un trabajo de gran calidad y amistad. CONCERTACIÓN (Programa sobre Gestión Local del Agua y Políticas Hídricas en la Región Andina) y WALIR (Legislación de Aguas y Derechos Campesinos e Indígenas) han hecho posible la presentación de este artículo en la reunión “Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento”, 28 a 30 de noviembre de 2006, en Cusco, Perú. El autor desea agradecer también a la Fundación Neerlandesa para el Fomento de Investigaciones Tropicales (WOTRO), a los Centros de Estudios Rurales y de Estudios Antropológicos de El Colegio de Michoacán y a la Universidad Autónoma de Nayarit, su apoyo a esta investigación.

Traducción del inglés de Horacia Fajardo

Recibido: noviembre, 2007

Revisado: febrero, 2008

Correspondencia: CONCERTACIÓN & GIRH-Perú (Andes)/Water Management Irrigation and Water Engineering Group/Wageningen University/P. O. Box 47 6700/AA Wageningen/The Netherlands/correo electrónico: Edwin.Rap@wur.nl

## Bibliografía

- Apthorpe, R. (1996), “Reading Development Policy and Policy Analysis: On Framing, Naming, Numbering and Coding”, en R. Apthorpe y D. Gasper (eds.), *Arguing Development Policy: Frames and Discourses*, Londres, Cass, pp. 16-35.
- Apthorpe, R. y D. Gasper (1996), *Arguing Development Policy: Frames and Discourses*, Londres, Cass.
- Bailey, F. (1996), “Cultural Performance, Authenticity and Second Nature”, en R. Parkin, L. Caplan y H. Fisher (eds.), *The Politics of Cultural Performance*, Oxford, Berghahn Books, pp. 1-17.
- Bolding, A. (2005), “In Hot Water: a Study on Sociotechnical Intervention Models and Practices of Water Use in Smallholder Agriculture”, *Nyanyadzi Catchment*, Zimbabwe, doctoral dissertation, Wageningen, Wageningen University.
- Bolding, A., P. P. Mollinga y K. V. Straaten (1995), “Modules for Modernisation: Colonial Irrigation in India and the Technological Dimension of Agrarian Change”, *Journal of Development Studies*, vol. 31, núm. 6, pp. 805-844.
- Castro, J. E. (1995), “Decentralization and Modernization in Mexico: The Management of Water Services”, *Natural Resources Journal*, vol. 35, pp. 461-487.

- Chambers, R. (1988), *Managing Canal Irrigation: Practical Analysis from South Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CNA (Comisión Nacional del Agua) (1994), *Transferencia de los distritos de riego a los usuarios*, México, CNA.
- Crewe, E. y J. Young (2002), *Bridging Research and Policy: Context, Evidence and Links*, Overseas Development Institute, documento de trabajo núm. 173, Londres, ODI.
- Demir, F. (2004), "A Failure Story. Politics and Financial Liberalization in Turkey: Revisiting the Revolving Door Hypothesis", *World Development*, vol. 32, núm. 5, pp. 851-869.
- EDI (The Economic Development Institute) (1995), *Participatory Irrigation Management: Seeing Is Believing*, cinta de video, Washington, Banco Mundial.
- Espinosa de León, E. y J. L. Trava-Manzanilla (1992), "Transferencia de los distritos de riego a los usuarios", en *Tercera Conferencia Regional Panamericana*, Mazatlán.
- Fairhead, J. y M. Leach (1995), "False Forest History, Complicit Social Analysis: Rethinking Some West African Environmental Narratives", *World Development*, vol. 23, núm. 6, pp. 1023-1035.
- Ferguson, J. (1990), *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Garcés-Restrepo, C. (2001), "IMT Case Study Mexico: Irrigation Management Devolution in Mexico", documento de Conference on Irrigation Management Transfer, junio-octubre, URL: <http://www.fao.org/landandwater/aglw/waterinstitutions/>.
- Gasper, D. (1996a), "Essentialism in and about Development Discourse", en R. Apthorpe y D. Gasper (eds.), *Arguing Development Policy: Frames and Discourses*, Londres, Cass, pp. 149-176.
- (1996b), "Analysing Policy Arguments", en R. Apthorpe y D. Gasper (eds.), *Arguing Development Policy: Frames and Discourses*, Londres, Cass, pp. 36-62.
- Gorriz, C. M. y D. Groenfeldt (1995), *Proceedings of the International Seminar on Participatory Irrigation Management, Mexico, February 8-15, 1995*, Washington, Banco Mundial.
- Gorriz, C. M., A. Subramanian y J. Simas (1995), *Irrigation Management Transfer in Mexico: Process and Progress*, documento técnico del Banco Mundial, núm. 292, Washington, Banco Mundial.
- Grillo, R. D. y R. L. Stirrat (1997), *Discourses of Development: Anthropological Perspectives*, Oxford, Berg.
- Groenfeldt, D. (1998), *Handbook on Participatory Irrigation Management*, Washington, EDI, Banco Mundial.
- Haas, P. (1992), "Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, vol. 46, núm. 1, pp. 1-36.
- Hajer, M. (1993), "Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of the Acid Rain in Great Britain", en F. Fischer y J. Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press, pp. 43-76.

- Hales, C. (1999), "Leading Horses to Water? The Impact of Decentralization of Managerial Behaviour", *Journal of Management Studies*, vol. 36, núm. 6, pp. 831-852.
- Johnson, S. H. (1997a), *Irrigation Management Transfer in Mexico: a Strategy to Achieve Irrigation District Sustainability*, reporte de investigación del IIMI, núm. 16, Colombo, Sri Lanka, IIMI.
- (1997b), "Irrigation Management Transfer: Decentralizing Public Irrigation in Mexico", *Water International*, 22(3), pp. 159-167.
- Kloezen, W. H. (2002), *Accounting for Water: Institutional Viability and Impacts of Market-oriented Irrigation Interventions in Central Mexico*, tesis doctoral, Wageningen, Wageningen University.
- Latour, B. (1999), *Pandora's Hope: Essays on the Reality of Science Studies*, Cambridge, Harvard University Press.
- (1996), *Aramis or the Love of Technology*, Cambridge, Harvard University Press.
- (1987), *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*, Cambridge, Harvard University Press.
- Law, J. (1994), *Organizing Modernity*, Oxford, Blackwell.
- Law, J. y J. Hassard (1999), *Actor Network Theory and After*, Oxford, Blackwell.
- Levine, G., A. Cruz Galván, D. García, C. Garcés-Restrepo y S. Johnson III (1998), *Performance of two transferred modules in the Lagunera region: water relations*, Research Report 23, Colombo, International Water Management Institute.
- Long, N. (2001), *Development Sociology: Actor Perspectives*, Londres, Routledge.
- McNeill, D. (2003), "The Use and Abuse of Ideas in Multilateral Development Institutions", documento presentado en The Intensive Researcher Training Seminar on Global Governance and Development, 2-4 de junio de 2003, Bornholm, Dinamarca.
- Merrey, D. J. (1996), "Institutional Design Principles for Accountability on Large Irrigation Systems", en S. H. Johnson, D. L. Vermillion y J. L. Sagardoy (eds.), *Irrigation Management Transfer: Selected Papers from the International Conference on Irrigation Management Transfer, Wuhan, China, 20-24 Sept. 1994*, Roma, IIMI, FAO, pp. 47-58.
- Mollinga, P. P. y A. Bolding (eds.) (2004), *The Politics of Irrigation Reform: Contested Policy Formulation and Implementation in Asia, Africa and Latin America*, Londres, Ashgate.
- Moore, M. (1989), "The Fruits and Fallacies of Neoliberalism: The Case of Irrigation Policy", *World Development*, vol. 17, núm. 11, pp. 1733-1750.
- Mosse, D. (2005), *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Londres, Pluto.
- (2004), "Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice", *Development and Change*, vol. 35, núm. 4, pp. 639-671.
- (1999), "Colonial and Contemporary Ideologies of 'Community Management': the Case of Tank Irrigation Development in South India", *Modern Asian Studies*, vol. 33, núm. 2, pp. 303-338.
- Munro, R. (1999), "The Cultural Performance of Control", *Organization Studies*, vol. 20, núm. 4, pp. 619-640.

- Nader, L. (1972), "Up the Anthropologist: Perspectives Gained from Studying up", en D. H. Hymes (ed.), *Reinventing Anthropology*, Nueva York, Pantheon Books, pp. 284-311.
- Ostrom, E. (1992), *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, San Francisco, ICS.
- Palacios-Vélez, E. (2000), "Benefits and Second-generation Problems of Irrigation Management Transfer in Mexico", en M. Svendsen y David Groenfeldt (eds.), *Case Studies in Participatory Irrigation Management*, Washington DC, World Bank Institute, pp. 3-26.
- (1998), *Problemas de segunda generación que tienen las Asociaciones de Usuarios del Agua*, Montecillo, Colegio de Postgraduados.
- (1997), *Benefits and Second Generation Problems of Irrigation Management Transfer in Mexico*, EDI Participatory Irrigation Management Case Studies Series, Cali, Colombia, EDI, Banco Mundial.
- (1994), "El desempeño de las asociaciones de usuarios en la operación y mantenimiento de los distritos de riego", en E. Palacios-Vélez, A. Exebio-García, E. Rubiños-Panta, E. Mejía-Sáenz y J. Durán-Barios (eds.), *Memorias del Seminario Internacional sobre Transferencia de Sistemas de Riego*, Ciudad Obregón, Sonora, El Colegio de Postgraduados, IIMI, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, pp. 113-118.
- Palmer-Jones (1995), "Water Markets and Water Management in South Asia", documento presentado en The International Conference on the Political Economy of Water in South East Asia, joint committee on South Asia Social Research Council, American Council of Learned Societies, y Madras Institute of Development Studies, 5-8 de enero de 1995.
- Plusquellec, H., C. Burt y H. W. Wolter (1994), *Modern Water Control in Irrigation: Concepts, Issues, and Applications*, Banco Mundial, documento técnico núm. 246, Washington DC, Banco Mundial.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México.
- Rap, E. (2007), "Cultural Performance, Resource Flows and Passion in Politics: a Situational Analysis of an Election Rally in Western Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 39, núm. 3, pp. 595-625.
- (2006), "The Success of a Policy Model: Irrigation Management Transfer in Mexico", *Journal of Development Studies*, vol. 42, núm. 8, pp. 1301-1324.
- (2004), *The Success of a Policy Model: Irrigation Management Transfer in Mexico*, tesis doctoral, Wageningen, Wageningen University.
- Rap, E., P. Wester y L. Nereida Pérez-Prado (2004), "The Politics of Creating Commitment: Irrigation Reforms and the Reconstitution of the Hydraulic Bureaucracy in Mexico", en P. P. Mollinga y A. Bolding (eds.), *The Politics of Irrigation Reform: Contested Policy Formulation and Implementation in Asia, Africa and Latin America*, Londres, Ashgate, pp. 57-94.
- Repetto, R. (1986), *Skimming the Water: Rent-seeking and the Performance of Public Irrigation Systems*, reporte de investigación núm. 4, Washington DC, World Resources Institute.

- Roe, E. (1994), *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham y Londres, Duke University Press.
- (1991), “Development Narratives, or Making the Best of Blueprint Development”, *World Development*, vol. 19, núm. 4, pp. 287-300.
- Rogers, P. (2002), “Water Governance in Latin America and the Caribbean”, esbozo para presentación en el Inter American Development Bank’s Annual Meeting, Fortaleza, Brasil, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shore, C. y S. Wright (1997), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, Londres, Routledge.
- Stirrat, R. L. (2001), “Cultures of Consultancy”, *Critique of Anthropology*, vol. 20, núm. 1, pp. 31-46.
- Strang, D. y M. W. Macy (2001), “In Search of Excellence: Fads, Success Stories, and Adaptive Emulation”, *American Journal of Sociology*, vol. 107, núm. 1, pp. 147-182.
- Strathern, M. (2000), *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics, and the Academy*, Londres, Routledge.
- Sutton, R. (1999), *The Policy Process: An Overview*, documento de trabajo núm. 118, Londres, ODI.
- Svensden, M. (2001), “IMT case study Turkey: Irrigation Management Transfer in Turkey”, documento de The Conference on Irrigation Management Transfer, junio-octubre de 2001, en URL: <http://www.fao.org/landandwater/aglw/waterinstitutions>.
- Teichman, J. A. (1995), *Privatization and Political Change in Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Trava-Manzanilla, J. L. (1994), “Transfer of Management of Irrigation Districts to WUAs in Mexico”, en *Indicative Action Plan and Proceedings of the National Seminar on Farmers Participation in Irrigation Management*, Aurangabad, Maharashtra, Water and Land Management Institute.
- Uphoff, N., M. J. Esman y A. Krishna (1998), *Reasons for Success: Learning from Instructive Experiences in Rural Development*, Nueva Delhi, Vistaar Publications.
- Vaara, E. (2002), “On the Discursive Construction of Success/Failure in Narratives of Post-merger Integration”, *Organization Studies*, vol. 23, núm. 2, pp. 211-248.
- Vermillion, D. L. (2004), “Impacts of Irrigation Transfer”, documento en la página de internet del INPIM, URL: [www.inpim.org](http://www.inpim.org).
- (1997), *Impacts of Irrigation Management Transfer: a Review of the Evidence*, reporte de investigación núm. 11, Colombo, IIMI.
- Vermillion, D. L. y J. A. Sagardoy (1999), *Transfer of Irrigation Management Services: Guidelines*, Roma, FAO.
- Vos, J. (2002), *Metric Matters: The Performance and Organisation of Volumetric Water Control in Large-scale Irrigation in the North Coast of Peru*, tesis doctoral, Wageningen, Wageningen University.
- Wester, P. (2008), *Shedding the Waters: Institutional Change and Water Control in*

*the Lerma-Chapala Basin, Mexico*, tesis doctoral, Wageningen, Wageningen University.

Wade, R. (1996), "Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: the East Asian Miracle in Political Perspective", *New Left Review*, 217, mayo-junio, pp. 3-36.

World Bank (2001), *Mexico. Irrigation and Drainage Sector Project (loan 3419-ME)*, Implementation completion report, núm. 22165, Washington DC, Banco Mundial.

— (1991), *Mexico. Irrigation and Drainage Sector Project*, Staff appraisal report, núm. 9779-ME, Washington DC, Banco Mundial.