

**LA GESTION HIDRICA DESDE LAS PROPIAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS.
ASOCIACION DE INSPECCIONES DE CAUCE 1º ZONA RIO MENDOZA (ARGENTINA)¹**

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN HÍDRICA EN MENDOZA

Proceso de descentralización

La administración de los recursos hídricos en Mendoza se efectúa a través del Departamento General de Irrigación como organismo provincial y por medio de las Inspecciones de Cauces que representan a las comunidades básicas de usuarios.

El Departamento General de Irrigación se ocupa del manejo de ríos, diques y canales primarios, mientras que las Inspecciones de Cauces administran la red secundaria o minorista, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Provincial.

Entre los Principios Jurídicos Hídricos que consagra la Ley de Aguas, y que después adquieren jerarquía constitucional en la Carta Magna de 1916, se destacan especialmente los siguientes:

La inherencia: El agua es inherente a los predios, a los cuales se otorga en concesión. Es inseparable el agua de la tierra, siendo imposible su enajenación por separado. Este principio, que tiende hoy a flexibilizarse, permitió sin embargo la valorización de la tierra y el desarrollo productivo local, generando los actuales “oasis productivos” en la Provincia, a la vera de cada uno de sus cinco ríos.

La administración autónoma: La Ley crea el llamado “Departamento de Aguas”, ente estatal descentralizado del gobierno provincial, que la Constitución rebautiza con la denominación de “Departamento General de Irrigación”, organismo dotado de autarquía funcional y financiera, cuya función es la administración general de las aguas.

La participación de los usuarios: Asimismo, se crean los organismos de usuarios -Inspecciones de Cauces- con autarquía del Departamento General de Irrigación, y facultado para administrar sus propias rentas y elegir a sus autoridades. Su función específica es la administración de red derivada, con facultades de control y sancionatorias.

Estos principios administrativos fueron respetados durante décadas, hasta que un Estado Centralista avanzó sobre las Inspecciones de Cauces mediante la aplicación de políticas estatales intervencionistas; que afectaron la génesis del modelo e imposibilitaron el manejo directo del recurso hídrico a través de sus propios usuarios. En la década del 1970, había más de 700 comunidades de usuarios atomizadas, que no cumplían su rol de administración en canales, hijuelas y ramas. Mala calidad de prestaciones, una gran estructura de costos y baja eficiencia en el uso y conservación del agua fueron los lamentables resultados.

Esta situación a fines de la década del 80, se reflejó en las siguientes situaciones:

Los cambios producidos en el uso del suelo, que inciden en el manejo del recurso hídrico, avanzaron más rápidamente que la adecuación del sistema y estructura organizativa e instrumentos legales, técnicos y administrativos.

¹ Elaborado por Msc. Mario Salomón, Gerente General Asociación de Inspecciones de Cauces 1º Zona Río Mendoza

La organización y autogestión en el manejo de los cauces, surgida de pautas culturales locales, quedó a la zaga de las transformaciones, siendo incierta su supervivencia por falta de estímulos, participación y nivel de empatía de los actores sociales involucrados.

La falta de eficacia en la administración del agua por progresiva centralización de decisiones en el Departamento General de Irrigación, afectó la capacidad de autogestión de las Inspecciones de Cauces y la excesiva concentración de recursos e ineficiente sistema de asignaciones perjudicó el accionar de la estructura administrativa burocratizándola e impactando negativamente en la organización e infraestructura.

En 1993 se impulsó la descentralización administrativa del Departamento General de Irrigación, mediante la creación de las Asociaciones de Inspecciones de Cauces, como comunidades de usuarios de 2º grado para fortalecer institucionalmente el manejo del agua. El proceso de descentralización se realizó, entre otros motivos, para:

Fortalecer los mecanismos de participación de los usuarios en la gestión.

Optimizar la prestación del servicio, transfiriendo información, recursos humanos y materiales, evitando la burocracia en la que estaba inmerso el sistema.

Lograr el equipamiento básico necesario y la disponibilidad de recursos humanos para cumplir mejor sus funciones.

Mejorar la preservación de la calidad del recurso hídrico.

Implementar programas de capacitación y asistencia técnica hacia usuarios y productores.

Entonces, como ahora, el día a día de los productores mendocinos indicaba que un recurso tan vital como el agua debía disponerse en forma económica, ágil, oportuna, y ser administrado por los propios usuarios. Hoy en la provincia de Mendoza, las Inspecciones de Cauce se agrupan en diecisiete Asociaciones, que funcionan como estructuras autárquicas, con un elevado grado de autogestión que ha permitido mejorar los servicios que presta a sus asociados y transformar la situación de partida en la que se encontraba la gestión ineficaz del agua superficial.

ASOCIACIÓN DE INSPECCIONES DE CAUCES 1º ZONA RÍO MENDOZA

Orígenes y Alcances

La Asociación de Inspecciones de Cauce 1º Zona Río Mendoza (ASIC) formada oficialmente en marzo de 1993, fue la primera organización de usuarios de aguas de segundo grado creada en la provincia de Mendoza y Argentina, en el marco de un proceso de descentralización administrativa pública impulsada por la Sociedad y Gobierno Provincial.

La Primera Zona del Río Mendoza simboliza la fundación agrícola de nuestra provincia, aún antes de la colonización. Posteriormente se dio lugar al impulso a los sistemas de riego a fines del siglo XVIII. Más tarde la creación del Departamento General de Irrigación y la actuación del Ingeniero Cipolletti, quien diseñó las principales obras hidráulicas modernas permitió su despegue.

La Asociación de Inspecciones de Cauce de la Primera Zona del Río Mendoza es una organización pública no estatal, que realiza actividades de asistencia técnica, contable, administrativa y operativa de manera subsidiaria y bajo responsabilidad compartida de las 7 (siete) Inspecciones Asociadas que la integran. Busca promover la participación de los usuarios en el control y manejo de las aguas y revalorizar a las Inspecciones de cauces como organismos irremplazables en el desarrollo productivo y territorial.

Entre los propósitos de la Asociación de Inspecciones de Cauce 1º Zona del Río Mendoza, para mejorar sus servicios y potenciar su capacidad de desarrollo, se destacan los siguientes:

- Optimizar el aprovechamiento, distribución y conservación de la red secundaria.
- Prevenir los efectos nocivos sobre la calidad del agua a distribuir.
- Capacitar y asistir a las Inspecciones de Cauce, productores y demás usuarios.
- Realizar proyectos de obras menores y ejecutar obras por administración.
- Efectuar la coordinación de distintas actividades a realizar por las Inspecciones de Cauces en la cuenca del río.
- Planificar y desarrollar actividades afines a la administración hídrica entre las Inspecciones de Cauces bajo principios subsidiarios.
- Lograr un mejor desempeño en la gestión de sus sistemas hídricos tanto para la producción como para los servicios asociados a diversos usos.
- Efectuar el relevamiento catastral, base de datos y lograr el manejo de información.

Descripción territorial hídrica

La Asociación de Inspecciones de Cauce de la Primera Zona del Río Mendoza comprende 23914 ha en los departamentos de Luján, Godoy Cruz, Capital y Las Heras del Area Metropolitana del Gran Mendoza. Un total de 7947 usuarios reciben el servicio de aguas administrado por siete Inspectores, elegidos por los propios usuarios en elecciones libres, secretas y universales.

La Asociación atiende a más de 1500 usuarios agrícolas distribuidos en 11200 ha. También suministra riego a 1697 ha de arbolados de calles y espacios públicos verdes. Entrega el agua para 6077 ha de jardines, huertas y parques públicos y privados, además de abastecer a las plantas potabilizadoras del 40% del agua necesaria para el consumo provincial.

La Primera Zona, se localiza en el primer abanico aluvial del Río Mendoza en la zona de interdigitación entre el Piedemonte distal de la Precordillera mendocina y la Planicie aluvial oriental, con suave pendiente de oeste a este en el orden del 1%. La misma se ubica en la franja semiárida del país, localizada a 33º de latitud sur y 69º longitud oeste con altitudes entre 1000 a 800 m.s.m. Su índice de sequía corresponde a tierras secas entre 0.05 a 0.2, con un balance hídrico negativo y fuerte déficit estacional en primavera, siendo sus precipitaciones pluviales anuales del orden de 196 mm contra una demanda hídrica para los cultivos de 782 mm en promedio. Fitogeográficamente la zona se encuentra en la provincia del Monte predominando comunidades arbustivas en estepa, con una vegetación achaparrada de baja cobertura.

Los suelos de origen aluvial, corresponden a las terrazas antiguas del Río Mendoza y en su mayoría poseen texturas francas, no presentando salinidad ni sodicidad; aunque si una débil alcalinidad. De acuerdo a factores externos e internos, drenaje y pendiente, los suelos pueden categorizarse como del tipo Mollisol Argiustoll (USDA) y con clase de aptitud II (Regairaz, 2001).

Las aguas distribuidas desde los diques derivados presentan muy buenos parámetros físicos, químicos y biológicos de calidad, con valores bajos de DQB de 3,5 mg/dm³, Salinidad 882 microS/cm, RAS 1,09 y Bacterias Aerobias Mesófilas de 462 ufc/ml entre otros (Morabito, 2005).

La 1º Zona del Río Mendoza fue la primera en desarrollarse agrícolamente en la provincia, inclusive antes de la época de la colonización. A la llegada de los españoles fue comprobada la existencia de áreas irrigadas próximas al sitio de fundación de la Ciudad de Mendoza en 1561, lo

que indica su vocación de uso agrícola y mejor aptitud. El Virrey Sobremonte impulsó el riego en esta área desde fines del siglo XVIII, continuándose la realización de planes de riego del Río Mendoza a fines del siglo XIX, muchas de las cuales hoy perduran como la Rama Jarillal y Tajamar.

Hoy la zona ha sufrido un progresivo proceso de transformación territorial por importantes cambios en el uso del suelo. La proximidad a la ciudad de Mendoza y demás localidades que forman la Aglomeración del Gran Mendoza, con una concentración poblacional de 1.029.129 habitantes, influye en el uso del suelo y por ende del agua tanto en cantidad como calidad.

Actualmente desde la ciudad se produce un gradiente de urbanización en aumento hacia la periferia, que se refleja en la invasión de terrenos que antes eran destinados a la agricultura. La especulación inmobiliaria conduce el proceso de tal modo, que en la franja rururbana solo existen propiedades destinadas a casas de fin de semana con huertas familiares y parques, o bien fincas muy bien administradas con altos rendimientos y explotaciones intensivas. No existe estructura rural campesina, predominando la explotación indirecta.

Dentro de los cultivos predominan chacras, viñedos finos y fruticultura; al aprovecharse las ventajas comparativas de la zona. No obstante el uso recreativo del agua destinado a parques públicos y privados, jardines y arbolado público crece sostenidamente sobre el resto, al igual que la demanda de agua cruda para potabilización que tiene valores alarmantes de 682 l/hab/día.

Organización administrativa y financiera

La administración de los recursos hídricos superficiales se efectúa a través de 7 (siete) comunidades de usuarios de primer grado, cada una de ellas autónoma del resto y con propias pautas de manejo. Estas a su vez se agrupan voluntariamente en una Asociación de segundo grado, que tiene por objeto la planificación zonal de los recursos en forma participativa y la realización de tareas que superan la capacidad operativa de las Inspecciones de Cauces.

La estructura de la Asociación está compuesta por un Directorio con representantes de cada cauce y una Gerencia de apoyo para la planificación y ejecución de las tareas, para brindar un mejor servicio al usuario. Su ámbito de actuación es la zona abastecida por la Red Hídrica de los cauces derivados y el área de influencia adyacente.

El Directorio adopta como principales funciones la de planificar los recursos hídricos en forma participativa, dirigir y administrar las actividades, elaborar el presupuesto de gastos y cálculo de recursos, autorizar la ejecución presupuestaria, designar personal y asignar sus funciones. La representación legal la ejerce el Presidente, que es elegido entre los distintos Inspectores que forman el Directorio, quienes no perciben sueldos ni viáticos por esta función en la Asociación.

Durante los meses de mayo y octubre de cada año, las Inspecciones de Cauce convocan a sus usuarios a Asambleas Generales Anuales para considerar los gastos efectuados en el año anterior y decidir el presupuesto próximo. A tal efecto se presenta un plan de trabajo anual, cuyas inversiones son discutidas y aprobadas por los usuarios. Entre los asistentes se establece el valor de la prorrata con una equivalencia superficial por ha/año, conforme recursos y gastos y el porcentaje previsto de recaudación. También se aprueba la ejecución presupuestaria realizada con el control de la Comisión Revisora de Cuentas de usuarios. Los principales ítems presupuestarios, son los siguientes:

- Mantenimiento de compuertas.
- Limpieza de cauces.
- Sueldos de tomeros.
- Retribuciones a terceros.
- Gastos administrativos y bancarios.
- Viáticos y gastos de movilidad.
- Obras menores de mantenimiento e impermeabilización.
- Adquisición de maquinarias y herramientas.
- Gastos de forestación.
- Mantenimiento y reparación de maquinarias y rodados.
- Gastos de limpieza de cupos.
- Gastos imprevistos.

De esta forma el usuario se convierte en el principal protagonista, decidiendo el monto de la cuota de su Inspección de Cauce, y de la Asociación a través de sus representantes.

La Asociación 1º Zona Río Mendoza cuenta con su propio estatuto de organización y funcionamiento y personería jurídica. Este status le otorga las más amplias facultades, dentro de las leyes y reglamentos vigentes, para adquirir y administrar toda clase de bienes, contraer obligaciones y celebrar todos los actos y contratos que a juicio de sus autoridades tengan relación directa o indirecta con su objeto. Se encuentra facultada para formar parte de organizaciones de mayor grado, como el Consejo de Asociaciones de Inspecciones de Cauces de Cuencas y la Federación Provincial de Inspecciones de Cauces. En el ámbito de estos órganos están representados en forma genuina los intereses de los usuarios, también se determinan y adoptan en forma orgánica decisiones criterios, objetivos y pautas de acción sobre aspectos relacionados con la administración del manejo hídrico, y aquellos que exceden la jurisdicción territorial de una Inspección o Asociación de Inspecciones de Cauce.

La Gerencia asume como sus principales funciones la implementación de la planificación y manejo del recurso hídrico, la ejecución de proyectos de obras por administración y asistencia técnica, la realización de informes o dictámenes técnicos administrativos, la programación de regadíos, turnos o entregas volumétricas, el control de la calidad del agua y abastecimiento de población u otros usos, el asesoramiento en la elaboración de pautas presupuestarias y de financiación, el control de ejecución presupuestaria y la coordinación administrativa.

Infraestructura y Operación

La infraestructura que se opera es una red jerárquica de cauces muy densa, con alto número de obras de derivación debido a la gran cantidad de minifundios y parvifundios que exigen paulatinamente la ampliación en la red hídrica de derivación.

Actualmente la red secundaria atendida por las Inspecciones de Cauces, presenta un porcentaje impermeabilizado del 31%, con pérdidas por infiltración en promedio del 12,4% cada 1000 m de extensión en tierra. Para ello es necesaria una conservación periódica de cauces, que se agrava en las zonas urbanas, por contaminación de efluentes y residuos sólidos que se acumulan en el orden de 140 kg por metro lineal/año y generan un costo anual para su tratamiento de \$ 1.017.928.

Los sistemas de riego agrícolas son tradicionales en su mayoría, a cielo abierto y por gravedad con conducción en surcos y desagües al pie. El agua derivada a una hectárea agrícola tradicional bajo riego es de 17.868 m³/ha/año desde la cabecera de la red secundaria.

Desde hace algunos años en la zona ubicada al Suroeste del Río Mendoza ha comenzado a incorporarse sistemas de riego presurizados a nivel parcelario que llegan a más de 2000 ha. También se encuentran muy avanzados en su ejecución e implementación los Proyectos de Modernización Lujan Oeste y Luján Sur, que cubren el 70 % del área irrigada por la 1ª Zona.

En el área de uso recreativo se practica riego a manto con grandes consumos hídricos, aunque también se han instalado sistemas por aspersión en loteos y fraccionamientos con parcelas parquizadas en reemplazo de sistemas tradicionales que se adecuan al riego agrícola.

El agua para arbolado público y espacios verdes se conduce por acequias municipales, que en la mayoría de los casos no se encuentran en condiciones para la derivación y el riego de la masa arbórea que presenta un estado irregular del 54% y consume 1170 mm/año.

No existe red de aducción y conducción aluvional independiente de la red de riego, lo que ocasiona graves inconvenientes y generación de externalidades económicas negativas que asumen los usuarios, tanto en la ejecución de obras como tareas operativas.

REFLEXIONES Y PROPUESTAS

A partir de 1993, se desarrolla en Mendoza un proceso de descentralización administrativa en el manejo de los recursos hídricos con la participación de los usuarios. Se trataba de esta manera, de conjugar la fuerza de la institucionalidad pública con la flexibilidad y dinamismo del sector privado, a través de estructuras administrativas mixtas. Así, surgieron las Asociaciones de Inspecciones de Cauce como organismos públicos no estatales y que manejan la propiedad pública con sentido empresarial. La vieja y sabia figura del modelo mendocino de administración del agua, sumada a las experiencias españolas en los pueblos originarios de Latinoamérica se adaptaba y adoptaba a lo nuevos tiempos.

No obstante este gran paso institucional, la demanda de una Sociedad cada vez más tecnificada y los requerimientos crecientes de los usuarios de organizaciones hídricas -de contar con mejores servicios en el uso del agua- genera la necesidad de alcanzar un modelo adecuado de gestión. Este, debe diseñarse desde una perspectiva amplia y flexible que considere el estilo de desarrollo propio, pero que al mismo tiempo posibilite la aplicación de técnicas logísticas modernas. La dinámica del subsistema hídrico parte del estado de la oferta hídrica, que se ve afectada por demandas crecientes de los usuarios, debiendo existir capacidades necesarias a través de las organizaciones para alcanzar respuestas a presiones de uso. El esquema conceptual del modelo de gestión debe atender diversas problemáticas que limitan el eficiente desempeño en la administración de las organizaciones de usuarios, por afectación de sus principales componentes en su dinámica territorial y temporal. Se trata de los componentes hidrológico, infraestructura, cultural, tecnológico, operativo y financiero.

La dinámica del subsistema hídrico parte del estado de la oferta hídrica, que se ve afectada por demandas crecientes de los usuarios, debiendo existir capacidades necesarias a través de las organizaciones para alcanzar respuestas a nuevas presiones de uso.

El modelo de gestión propuesto debe tener en cuenta las siguientes metas, que se sintetizan en: a) lograr un mejor manejo empresarial de las organizaciones de usuarios e inserción en la estructura económica provincial, b) generar mayores recursos para la Asociación de Inspecciones de Cauce aprovechando su carácter de empresas públicas no estatales, bajo una dinámica no burocrática, c) fomentar y estimular la realización de otras actividades afines, que tiendan al desarrollo socio económico regional, y d) refuncionalizar la estructura central del Departamento General de Irrigación y profundizar la descentralización de actividades y de recursos, a las Inspecciones de Cauces y Asociaciones cuyo modelo de organización permite brindar un mejor servicio operativo.

Después de más de 15 años de iniciado el proceso de descentralización, resulta necesario formular y reformular líneas de acción para consolidar la gestión hídrica desde las propias organizaciones de usuarios. Entre ellas, se enumeran las siguientes:

Establecer dentro del Plan Estratégico de la provincia de Mendoza los requerimientos ambientales/territoriales, económicos/productivos y sociales/humanos relacionados con la administración hídrica descentralizada.

Definir y establecer una política de promoción desde el Estado a las organizaciones de usuarios afectadas por la Aglomeración del Gran Mendoza.

Reglamentación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, en cuanto a la protección y promoción de las áreas administradas por los usuarios.

Cuantificar pérdidas y costos derivados producidos por efectos de la contaminación y agua torrencial, y determinar otras externalidades que deberán internalizarse al resto del sistema.

Promover la realización de actividades afines a la administración del Recurso Hídrico, que posibiliten diversificar el financiamiento de las organizaciones.

Adecuación del esquema de manejo tradicional de las organizaciones de usuarios que se encuentra más bien adaptado al ambiente rural.

Modernización de la infraestructura de riego y mejora en la gestión de los sistemas

Aplicación y ajuste de modelos hidrológicos para mejorar los desempeños hídricos, como la eficaz implementación de la herramienta WINISAREG y GISAREG (Universidad de Lisboa)

Adecuar las tarifas por servicios prestados a los verdaderos costos de garantía y oportunidad.

Fortalecer la responsabilidad e independencia de los organismos de usuarios, otorgándoles mayor facultad en la recaudación y apremio.

Actualización de los padrones de usuarios y saneamiento registral.

Participación directa en Programas de Infraestructura y Modernización, evitando burocracia y mayores costos por gastos administrativos al participar organismos intermediarios.

Elaboración de convenios con organismos de investigaciones provinciales, regionales y nacionales, aprovechando la fuerte logística y presencia territorial de las organizaciones.

Mayor fortalecimiento de las organizaciones administradoras del agua, a través del diseño de estrategias para autofinanciamiento y desarrollo económico de las organizaciones.

Creación de verdaderas empresas de servicios del recurso hídrico a nivel integral, con servicios diversos a la comunidad y la creación de bancos de créditos propios.

Establecer como política de estado la necesaria realización de los balances hídricos que incluya la caducidad de los derechos de riego que no estén en condiciones de mantener la concesión.

Análisis crítico del Plan Hídrico y elaboración de propuestas propias de las organizaciones.

Descentralizar hacia las organizaciones de usuarios el manejo de temas y gestión en agua subterránea, catastro y contaminación.

Participación de las Organizaciones de usuarios en actividades complementarias al Aprovechamiento Múltiple de Río Mendoza y Proyectos con Evaluación de Impacto Ambiental