

LA DESCENTRALIZACION EN LA ADMINISTRACION DEL AGUA. LA LEY 6405 MENDOZA (ARGENTINA)

Salomón, Mario y Ruiz Freites, Santiago.

Asociación 1° Zona Río Mendoza.

Ricardo Videla 8325 Luján de Cuyo Mendoza Argentina.

asicprimerazona@asicprimerazona.com.ar; [sanjrui@yahoo.com.ar](mailto:sanjruiz@yahoo.com.ar)

RESUMEN

La administración de los recursos hídricos en Mendoza se efectúa a través del Departamento General de Irrigación (DGI) y las comunidades de usuarios de primer grado denominadas Inspecciones de Cauces (IC). El DGI se ocupa del manejo de ríos, diques y canales primarios, en tanto las Inspecciones de Cauce administran la red secundaria, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Provincial, Ley General de Aguas, Ley N° 322 y Ley N° 6405.

Este esquema legal y administrativo que funcionó desde fines del siglo pasado, fue afectado por determinados contextos políticos, económicos y sociales. Así hasta 1950, las IC funcionaron como entes autárquicos y con un elevado grado de autogestión. Posteriormente se desarrollaron políticas centralizadoras con una marcada intervención estatal, que afectaron la génesis del modelo e imposibilitaron el manejo directo del recurso hídrico, a través de sus propios usuarios.

Esta situación, a fines de la década del 80 dio lugar a lo siguiente: 1) 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, 2) la organización y autogestión en el manejo de los cauces, surgida de pautas culturales 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, 3) la falta de eficacia en la administración del agua por progresiva centralización de decisiones en el DGI, afectó la capacidad de autogestión de las IC 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 hídrica.

A partir de 1993 se impulsa la descentralización administrativa del DGI, mediante la creación de las Asociaciones de Inspecciones de Cauces (AIC), que como comunidades de usuarios de segundo grado tienen como objeto coordinar todas aquellas tareas que en forma aislada no podían ser ejecutadas por

las IC, aprovechando los recursos disponibles y reformulando la estructura organizativa bajo principios subsidiarios y potenciando los recursos disponibles.

A la fecha la cuenca del Río Mendoza cuenta con 7 Asociaciones que agrupan a todas las Inspecciones y tienen un funcionamiento aceptable, aunque resta consolidar el proceso iniciado, a través del cumplimiento de las siguientes metas : a) lograr un mejor manejo empresarial de las organizaciones de usuarios e inserción en la estructura económica provincial, b) generar mayores recursos para las AIC aprovechando su carácter de entes públicos no estatales, bajo una dinámica no burocrática, fomentar y estimular la realización de otras actividades afines, que tiendan al desarrollo socio económico regional y c) refuncionalizar la estructura central del DGI y profundizar la descentralización de actividades y de recursos, a las IC y AIC cuyo modelo de organización permite brindar un mejor servicio.

INTRODUCCIÓN

La Provincia de Mendoza, República Argentina, ubicada sobre la ladera este de la cordillera de Los Andes, que la separa de Chile, es una zona semiárida con una precipitación media anual de 200 mm, que si se compara con los 700-800 mm/año que son necesarios para desarrollar el principal cultivo mendocino: la vid, se entiende por que se han realizado grandes inversiones en materia de obras de infraestructura hídrica (Torres, *et al.*, 2003). La escasez del agua ha tenido su contrapartida en el particular aprovechamiento y distribución de la misma a través de acequias y canales. Este sistema - preexistente a la presencia española, y heredada de las comunidades aborígenes huarpes bajo la dominación incaica - fue sin embargo mejorado y completado por la corona española, estableciendo también el basamento jurídico que dio lugar posteriormente a la sanción de la Ley General de Aguas en 1884. De esta forma todo lo concerniente a la Administración de Aguas, quedó a cargo de un organismo descentralizado denominado “Departamento General de Irrigación” que obtuvo plena autarquía con la sanción de la Constitución provincial de 1916. Así el DGI como organismo de aplicación de la Ley de Aguas se ocupa del recurso hídrico a nivel de ríos, diques, canales matrices y primarios. En tanto la red 2º, 3º y 4º (ramas, hijuelas, ramos) y desagües, se administra a través de los propios usuarios agrupados en las IC. De esta forma existe doble descentralización o autarquía en el manejo de las aguas, por una parte del Gobierno provincial con el DGI y de las IC (Piccone y Salomón, 1994). Las AIC del Río Mendoza nuclea 86.000 has con usos diversos y 30.000 usuarios aproximadamente (2002)

Principios Hídricos de la Ley General de Aguas. La Constitución Provincial:

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

1) 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 o negociación 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.

2) 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 tarea fundamental es la administración general de las aguas.

3) La participación de los usuarios: Asimismo, se crean los organismos de usuarios -Inspecciones de Cauce- con autarquía del Departamento General de Irrigación, y facultados de administrar sus propias rentas y elegir a sus autoridades. Su función específica es la administración de la llamada red secundaria de riego, con facultades de control y sancionatorias.

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL:

En los años 80, y debido a décadas de políticas de líneas estatistas y centralizadoras, el DGI se encontraba colapsado estructuralmente, y los organismos de usuarios habían perdido el rol y autarquía otorgados por la Ley de Aguas y la Constitución Provincial. Ante esta situación se elabora un diagnóstico institucional a partir de la evaluación de los siguientes indicadores:

- Grave deterioro de la infraestructura hídrica existente.
- Bajos índices de recaudación.
- Deficiente asignación de los recursos humanos, materiales y financieros.
- Desjerarquización de las IC.
- Escasa participación del usuario en las organizaciones de administración del recurso hídrico.

- Sobredimensionamiento de la estructura del DGI.
- Incumplimiento de las atribuciones y competencias asignadas por ley.
- Inexistencia de una cultura Hídrica en la comunidad en general.

Plan de modernización:

A partir de la realización y evaluación del relevamiento y diagnóstico institucional precedente y, como parte de un Programa de Modernización, fundamentalmente referidas a las Inspecciones de Cauces; se planificaron e implementaron las subsiguientes acciones:

- Propuesta de reformulación y redimensionamiento de las organizaciones de usuarios.
- Consenso y difusión de la propuesta.
- Programa de Capacitación y Asistencia Técnica.
- Seguimiento y control.

El regreso a la Ley General de Aguas:

Resultado del diagnóstico referenciado, fue la necesidad urgente de la transformación del DGI. En este sentido, las autoridades y usuarios se plantearon la posibilidad de modificar la Ley de Aguas. Conclusión de este proceso fue la decisión de mantener la misma, en el sentido que el marco legal e institucional de las organizaciones de usuarios debía mantenerse, aunque modernizado. Precisamente se trataba de volver a las fuentes, rescatando el verdadero rol de las IC y del DGI, y en ello hacer cumplir la letra y el espíritu de la vieja ley, aunque fuera necesario luego y como veremos, sancionar un instrumento legislativo que definiera y explicitara de manera más concreta, las funciones de los organismos involucrados para modernizar la administración del agua.

La centralización y la descentralización. Política y Gestión Operativa.

Centralización. Objetivos: El diagnóstico referenciado reveló el abandono de la Planificación e implementación de la Política Hídrica Provincial. Asimismo, la burocratización y centralización desmedida en el organismo, había devenido en la pérdida de los aspectos técnicos y capacitación tecnológica. En consecuencia, a los efectos de redefinir las funciones del ente estatal se delinearon los siguientes objetivos:

- Conformar un ámbito de gestión con participación de todos los actores hídricos provinciales.
- Redefinir y reorganizar la estructura técnica y administrativa de la organización.
- Desarrollar e implementar una política de recursos humanos.
- Capacitar e innovar en metodologías y tecnologías de gestión.
- Adecuar el marco legal y normativo.

A partir de la fijación de estos objetivos, se redefinieron las funciones principales del DGI como organismo estatal de administración, que se sintetizan en:

- Coordinar y ejecutar la política hídrica provincial.
- Planificar y coordinar la gestión hídrica.
- Operar y preservar el sistema hídrico en la red primaria.
- Realizar el balance hídrico.
- Mantener la red de drenaje.
- Ejercer el poder de policía en las aguas de dominio público.
- Administrar el recurso hídrico subterráneo.

Descentralización. Objetivos: Como parte del Programa de Modernización, se delineó la llamada “Descentralización Operativa”, traducida a través de los siguientes objetivos:

- Jerarquizar el rol de las IC y fortalecer mecanismos de participación de usuarios en la gestión.
- Optimizar la prestación del servicio, transfiriendo información, recursos humanos y materiales.
- Tender a la preservación de la calidad del recurso hídrico.
- Implementar programas de capacitación y asistencia técnica hacia usuarios y productores.

Mecanismos asociativos. Unificación de Inspecciones: A los efectos de poder lograr estos objetivos propuestos, se implementaron los mecanismos asociativos necesarios. El primer paso fue reducir la cantidad de IC, unificando las que por la cercanía y características similares era posible administrar

conjuntamente, buscando también que fueran autosustentables funcional y financieramente, dentro de un marco de economía de escala. Es así que en pocos años, de más de trescientas IC, su número se redujo el número a la mitad. Con este mecanismo se consiguieron las siguientes metas:

- Sanear los presupuestos de las IC.
- Optimizar administrativa y operativamente la prestación del servicio.
- Incrementar los índices de recaudación en el ámbito de las IC.
- Consolidar el rol de las autoridades de cauce.
- Promover la participación activa de los usuarios en la administración del cauce.

Junta Honoraria de Regantes: Se crearon en el ámbito de cada cuenca, las llamadas Juntas Honorarias de Regantes, órgano consultivo y de participación de usuarios, cuya misión es emitir opinión sobre la distribución del agua y las obras de riego de cada cuenca.

Asambleas de Usuarios: Se incentivó la realización de Asambleas de Usuarios, a los efectos de adoptar las decisiones necesarias para implementar las medidas tendientes a la Modernización. La unificación de Inspecciones de Cauce, como la creación de nuevas estructuras organizativas llamadas Asociaciones de Inspecciones de Cauce, se implementaron por la decisión voluntaria de los usuarios adoptada en Asamblea que convalidaron con su participación este proceso. Posteriormente se reglamento la realización de Asambleas Ordinarias para aprobación de presupuestos, fijación de la cuota de pago y rendición de cuentas de las IC y Asambleas Extraordinarias para tratamiento de temas claves que requieren la convalidación de los usuarios.

Asociaciones de Inspecciones de Cauce: Como parte del proceso de descentralización, se crean las Asociaciones de Inspecciones de Cauce, con la finalidad de coordinar y asistir a las Inspecciones en la administración del agua. Se suscriben Actas Constitutivas Asociativas que luego son convalidadas por los usuarios y el DGI, que dan lugar al nacimiento de diecisiete Asociaciones en toda la Provincia. Esta nueva figura es luego incorporada legislativamente a través de la sanción de la Ley N° 6405, estableciendo su estructura, organización y objetivos, que enumeraremos a continuación. Es de destacar que la ley mencionada vino a convalidar una situación y una realidad que fue construyéndose por etapas y con el consenso de todos los sectores involucrados. Una vez que este proceso se consolidó, fundamentalmente con el funcionamiento eficiente de las Asociaciones, se sancionó la ley mencionada dando jerarquía legislativa a las nuevas organizaciones. Obsérvese que el proceso comienza a

principios de los 90 y la Legislatura avala todo lo actuado mediante Ley N° 6405 recién a fines de 1996.

Mecanismos Administrativos. Manual de Funciones y Procedimientos: Conjuntamente con el diseño y desarrollo de los mecanismos asociativos descriptos, se procedió a la transferencia de funciones y recursos desde el DGI hacia las Inspecciones de Cauce y Asociaciones de Inspecciones. Entre otros instrumentos, se dicta un reglamento que establece las funciones y cada uno de los procedimientos administrativos tanto ante el DGI como ante Inspecciones y Asociaciones, transfiriendo la toma de decisiones y emisión de actos administrativos sobre diversos aspectos operativos a las organizaciones de usuarios.

Ley N° 6405. Las Asociaciones de Inspecciones de Cauce: Esta normativa permitió reconocer el funcionamiento de las AIC, que venían trabajando desde un par de años en distintas zonas irrigadas de la provincia. Estas organizaciones como entidades de 2° grado, de carácter público no estatal, cuya génesis dependió de la voluntariedad de la decisión de los usuarios de asociarse en forma espontánea y legítima, requerían de un marco jurídico para validar su accionar. El espíritu de esta norma permite incorporar como herramienta de gestión el desarrollo socio productivo de la región en la administración del recurso hídrico y la autogestión de las organizaciones de usuarios en la cuenca, siendo necesario reglamentar adecuadamente esta ley.

Principales Aspectos. Principios y Objetivos de las Asociaciones: Entre los fines de las AIC, para mejorar sus servicios y potenciar su capacidad de desarrollo, se destacan los siguientes:

- Optimizar el aprovechamiento, distribución y conservación de la red secundaria.
- Efectuar el relevamiento catastral y lograr manejo de la información alfanumérica.
- Prevenir los efectos nocivos sobre la calidad de agua a distribuir.
- Capacitar y asistir a las IC , productores y demás usuarios.
- Realizar proyectos de obras menores y ejecutar obras por administración.
- Efectuar la coordinación de distintas actividades a efectuar por las IC en la cuenca del río
- Planificar y desarrollar actividades afines entre las IC bajo principios subsidiarios.

Capacidad Legal: Las AIC cuentan con plena capacidad para actuar en el ámbito del Derecho público y privado. Otra facultad es la de elaborar sus propios estatutos de organización y funcionamiento, administrar sus rentas y elegir sus propias autoridades bajo control del DGI, en concordancia con lo establecido por la Constitución Provincial. También se cuenta con capacidad para contratación de personal, celebración de convenios, obtención de préstamos y subsidios y cobro de gastos administrativos, multas, etc.

Recursos: Las AIC cuentan como recursos genuinos el aporte directo que las IC realizan previa aprobación en Directorio del presupuesto de gastos y recursos, siendo proporcional al servicio recibido y porcentual de participación. Es factible además el cobro de derechos de inspección y tasas, como así también la retribución por servicios. Finalmente el producido por la explotación de proyectos productivos autorizados y el proveniente de rentas, frutos, legados y donaciones.

Situación Actual: Las AIC permiten mantener el espíritu organizativo originario de las IC en forma intacta y aumenta su eficiencia operativa y financiera, a la vez que fortalece los canales de participación y permitiendo sanear presupuestariamente aquellas IC con administraciones deficitarias (Los Andes,1993). Desde mediados de la década del 90, con la conformación de las AIC, como organismos públicos no estatales, se logró que estas organizaciones permitiesen reunir y potenciar los recursos económicos de las IC, mejorar la atención de los usuarios y contribuir a la eficiencia del riego y, subsidiariamente asociarse para mejorar el desarrollo económico y social de cada zona y de las explotaciones agrícolas involucradas. Desde el punto de vista institucional lo que pareció un avance demostró en la práctica que no siempre la participación de los usuarios puede imponerse desde el nivel central, siendo escasa la participación de los mismos. No obstante si bien se ha favorecido la eficiencia de algunas funciones -como aumento de la cobranza- se han producido otros fenómenos no deseados para los usuarios como encarecimiento de costos para mantener y mejorar el actual servicio (Correa de Pavón, 1998). Con las AIC se ha logrado la conformación de una estructura ágil y voluntaria que integra a varias IC tradicionales y/o unificadas, en una entidad de 2º grado que las nuclea y representa. Durante el año 1999 y 2002 surgen como organismos de 3º y 4º Orden el Consejo de AIC de la Cuenca del Río Mendoza y la Federación Provincial de Inspecciones de Cauces, cuyo objeto es la defensa de los intereses de los usuarios y representación genuina de los mismos.

El desafío: La Representatividad de los sectores productivos: Considerando el diagnóstico planteado y en concordancia con lo expresado por el DGI (2003), surgen la siguiente directriz en relación a la estructura productiva vinculada con el manejo del recurso hídrico: *“i) Adecuar y asegurar las capacidades técnicas y de gestión de las instituciones que administran el recurso hídrico: Subdelegación de Aguas e Inspección de Cauces mediante un programa de desarrollo institucional que considere, especialmente, las innovaciones operativas que se derivan y la necesaria participación de los productores-regantes. ii. Capacitar a los productores integrados en las organizaciones de usuarios para incrementar su capacidad y habilidad para llevar a cabo transformaciones productivas y de gestión que se refieren a la administración del recurso hídrico y el sistema de distribución de riego”.* (FAO, D.G.I. 2003).

Los fenómenos burocráticos, la inercia de los sistemas internos y el atraso tecnológico en materia de gestión deben ser contemplados en profundidad como disfunciones que impedirán la eficacia y eficiencia de cualquier gestión, ya que son una de las causas de la imagen institucional y la frustración de los usuarios. Los fenómenos económicos y sociales han afectado el concepto tradicional de participación de los usuarios, y en especial se ha mostrado que la administración del agua no puede responder a un esquema teórico ideal, que tal vez fue funcional en una época histórica, sino que debe concebirse situacionalmente y adaptarse a las distintas circunstancias del contexto, revisando periódicamente los esquemas de administración del recurso hídrico (Correa de Pavón, 1998). Dentro del Plan Hídrico Provincial (DGI, 1999) surge como principal línea de trabajo para revertir la situación analizada: la necesaria profundización de la descentralización y participación de los usuarios. Esta se puede operacionalizar, mediante las siguientes directrices:

- Implementar un programa de Fortalecimiento Institucional para las Inspecciones, mediante la delegación de actividades y transferencia de recursos a fin de desarrollar las potencialidades, la comunicación y participación con las Inspecciones, Asociaciones y Usuarios.
- Fomentar la participación de los usuarios urbanos e industriales, así como ampliar su responsabilidad en la gestión del agua.
- Posibilitar las normas legales que permite ampliar el espectro de actividades de las IC y AIC a fin de favorecer al productor.

RESULTADOS:

Indicadores de gestión y eficiencia. Beneficios: Durante 10 años de existencia institucional, las AIC han logrado consolidarse como organizaciones de usuarios hídricos con un aceptable grado de desarrollo que se ha evaluado a partir de ciertos indicadores de gestión y eficiencia, tanto en la cuenca como en las subcuencas o unidades de manejo que las IC tienen como jurisdicción dentro de su área de influencia (Tabla I).

TABLA I: Análisis del proceso de descentralización AIC Cuenca Río Mendoza. Subdelegación Río Mendoza, 2003

VARIABLE	INDICADOR	1993	2002	DIFERENCIA
RECAUDACIÓN	Porcentaje Cobro Ejercicio Vigente	38,00 %	67,00 %	+ 29,00 %
OBRAS POR ADMINISTRACIÓN	Longitud de red 2° revestida	750 m	1950 m	+ 1200 m
	Construcción aforadores	8	54	+ 46
CONSERVACIÓN	Reparación de compuertas	80	140	+ 60
	Número de maquinas en la zona	4	21	+ 17
	Conservación red 2° en longitud	190 km	525 km	+ 335 km
ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS	Iniciación de expedientes	3500	2000	-1500
	Atención y resolución de temas	4000	7500	+ 3500
ASISTENCIA TÉCNICA	Medición de caudales red 2° y 3°	36	120	+ 84
	Elaboración proyectos	28	70	+ 42
SITUACIÓN FINANCIERA	IC con pedido de adelantos de fondos	42	18	- 24
	% cuota usuario manejada por IC	32,20 %	60,85%	+28,65 %
	% cuota usuario manejada por DGI	65,10 %	39,15 %	-25,95 %

CONCLUSIONES:

El proceso de descentralización de administración del recurso hídrico mediante el fortalecimiento de las IC y creación de las AIC presenta un grado básico de consolidación, que se manifiesta a través de la evaluación de indicadores operativos, financieros y técnicos desarrollados en este trabajo.

No obstante resulta conveniente profundizar la descentralización y ajustar algunos aspectos vinculados a una mayor participación de los usuarios en la administración del recurso hídrico a nivel de cuencas.

Es imprescindible crear instrumentos de gestión que permitan vincular dentro del marco legal existente la producción y el desarrollo socioeconómico regional, e incluir la asistencia técnica y empresarial a los usuarios.

Es otro modelo de gestión hídrica como el presente en este proceso de descentralización, no estatal o privatista, que es perfectible a cambios y ajustes.

La creación del Consejo de Asociaciones de Inspecciones de Cauces en 1999 y la Federación Provincial de Inspecciones de Cauces en el año 2002 han permitido crear un espacio con mayor representación de las organizaciones de base IC y AIC junto con los usuarios en la discusión de las políticas hídricas y defensa de sus intereses.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CORREA DE PAVON, E., 1998. *“Experiencia en la modernización de la administración del agua en Mendoza”*. En: Anales del Congreso Nacional del Agua. Santa Fe. Universidad Nacional del Litoral. Tomo 5 : 569-576.

DEPARTAMENTO GENERAL DE IRRIGACIÓN, 1999. *“Plan Hídrico para la provincia de Mendoza.”* Bases y Propuestas para el Consenso de una Política de Estado. Mendoza

DEPARTAMENTO GENERAL DE IRRIGACIÓN, 2003. *“Planes Directores de Cuenca”*. Anexo 5: Desarrollo Institucional. - PROYECTO PNUD / FAO / ARG / 00 / 008. Mendoza 5: 1-45

LOS ANDES, 1993. *“Reunión de la Primera Asociación de Inspecciones de Cauces”*. En Diario Los Andes. Mendoza Argentina. 11-09-93 .Año CXI -Número 37.532. P 13.

PICCONE, L. y SALOMON, M., 1994. *“El manejo del agua de riego en la Provincia de Mendoza.”* Ejemplo de usos y aprovechamiento de aguas en el Gran Mendoza. En: Mendoza en el 2000. Capítulo 12: 97-103. Centro Coordinador de Ediciones Académicas. Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Cuyo.

TORRES, E., E. ABRAHAM, E. MONTAÑA, S. URBINA, M. SALOMON y E. FUSARI, 2003 *“El agua en Mendoza”*. IADIZA. Gobierno de Mendoza 1:14.