

LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL AGUA EN MENDOZA

Pinto, Mauricio

Departamento General de Irrigación Mendoza – Argentina. mpinto@irrigacion.gov.ar

RESUMEN

La gestión del agua en Mendoza presenta un esquema institucional específico, que encuentra sus fuentes en antecedentes históricos propios y posteriores adecuaciones. Sin perjuicio de la Administración estatal, responsable de los aspectos decisorios (permiso de uso, operación grandes redes, etc) y de control, las Inspecciones de Cauce se presentan como estructuras públicas no estatales de participación, permitiéndose al usuario la autogestión de la operación del sistema de distribución. Las Asociaciones de Inspecciones de Cauce –sin constituir una esfera de administración activa- importan una estructura que permiten a las Inspecciones valerse de una escala económica que individualmente no alcanzan, para cumplir sus propios fines; pero no pueden actuar por sí, sino sólo como asistente del Inspector de Cauce competente. El ente regulador del servicio público no presenta competencias hídricas, sino sólo una función de control del servicio de agua potable y saneamiento, no pudiendo adoptar decisiones sobre uso y administración hídrica.

INTRODUCCIÓN

Analizar la administración y gestión del agua en Mendoza, exige la aclaración conceptual previa de estos conceptos y su interrelación con la política, la legislación y la planificación.

La política importa el establecimiento por parte del poder público de los objetivos que la sociedad procura en un lugar y momento dado. La legislación es la expresión normativa en que se plasma esa política. La Administración es la respuesta institucional, ya sea creando órganos o reorganizando los existentes para ejecutar la decisión política. Y la Gestión es la ejecución misma; es la acción aquí y ahora.

Entonces, el modo en el que el Estado lleva a cabo las diferentes acciones públicas para lograr las finalidades expresadas es a través de las políticas públicas: a través de la política, la planificación, la legislación, la administración y la gestión, cuya relación se esquematiza en el siguiente gráfico.

LEGISLACION	POLITICA Determina los objetivos a alcanzar e informa a los restantes puntos
	PLANIFICACIÓN Establece el “camino” para cumplir la política
	ADMINISTRACIÓN Brinda la estructura institucional necesaria para desarrollar la planificación
	GESTIÓN Es la labor administrativa concreta en desarrollo de la planificación que permite alcanzar la política
Instrumenta a los demás elementos	

LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN MENDOZA

En la Provincia de Mendoza, la organización de la Administración del agua presenta caracteres particulares que la distinguen tanto de la organización administrativa que refiere a otros recursos, como de la estructura existente en otras latitudes.

Ello, en cuanto la política del Estado en materia hídrica, impulsada desde la misma Constitución Provincial, ha impuesto una independencia del administración de las aguas con respecto al manejo general que realiza el gobierno, y ha asegurado idéntica independencia a los usuarios con respecto a la administración de sus propios cauces.

Así, como explica Guillermo Cano, existe en Mendoza una doble autarquía institucional: por un lado, el Departamento General de Irrigación es creado como un ente autárquico con competencia exclusiva en todo asunto que refiera al manejo hídrico, y por otro, las Inspecciones de Cauce son instituidas como comunidades de usuarios autárquicas con respecto al Departamento General de Irrigación.

Junto con estas autoridades del agua, cuya estructura y funciones analizaremos a continuación, dentro del proceso privatizador que caracterizó a la República Argentina durante la década de los 90', se ha constituido el Ente Provincial del Agua y Saneamiento como ente regulador del servicio público de agua potable y saneamiento cloacal.

A continuación, analizaremos los distintos actores públicos que intervienen en la gestión del agua en Mendoza en torno al uso del agua en la agricultura.

Departamento General de Irrigación

La Autoridad superior del agua en Mendoza es el Departamento General de Irrigación, conformado a partir de la Ley de Aguas de 1884 y consolidado con las posteriores Constituciones de 1894, 1900 y 1916.

El art. 188 de la Constitución Provincial vigente, lo inviste con competencias exclusivas para todo asunto que refiera a la administración hídrica. A su vez, dicha norma regula el régimen de designación de sus autoridades, garantizando su inamovilidad en tanto dure su buena conducta. Concordantemente con estas normas que garantizan la independencia técnico-política del organismo, el art. 196 CP le brinda potestades tributarias mediante la facultad de establecer su propio presupuesto.

De acuerdo al régimen vigente desde 1905, el DGI se encuentra conformado por tres órganos distintos y con diferentes competencias: La Superintendencia General de Irrigación, el Honorable Tribunal Administrativo y el Honorable Consejo de Apelaciones.

El Tribunal Administrativo ostenta ciertas facultades legislativas (normas presupuestarias, reglamentos) y de control sobre las autoridades de cauce. El Consejo, revisa administrativamente los decisorios originales del Superintendente, garantizando el principio de la doble instancia.

La Superintendencia es la máxima autoridad ejecutiva del organismo, y de ella dependen los Subdelegados de Aguas, los que efectúan la administración de cada cuenca.

En materia agrícola, el Departamento General de Irrigación es la esfera de la Administración que efectúa la gestión de la red primaria de cauces públicos por la que se distribuye el agua para riego, y es quien tiene la policía general de las aguas, quien debe resolver sobre la imposición de servidumbres, el establecimiento de tomas u otras obras

hídricas, el uso provisorio de aguas y la viabilidad técnica de su concesión legal, y el control de la calidad de los vertidos. Es además, la autoridad responsable del contralor a las autoridades que gestionan los cauces menores.

Inspecciones de Cauce

En materia de gestión hídrica, la participación de usuarios, la descentralización de actividades en los niveles apropiados y la democratización de los sistemas de manejo son factores determinantes cuya incorporación en las legislaciones es recomendada¹ para facilitar el logro de los principios de política hídrica sobre los que existe pleno consenso.²

Más allá de estas modernas tendencias de participación democrática, la actuación directa de los usuarios en la administración del agua es de antigua data³. Sin embargo, como observa Cesar Magnani, hasta el dictado de la Ley de Aguas española de 1879 - primer estatuto occidental en la materia- existió una generalizada ausencia en el derecho propio de las civilizaciones greco-romanas de instituciones análogas, las que se fueron generando debido a la influencia musulmana.⁴

En nuestra región, la cultura incaica presentó un significativo desarrollo como civilización hidráulica con un esquema de administración del agua fundado en una fuerte intervención del Estado en colaboración con la comunidad de usuarios.⁵ Así, a la llegada de los conquistadores españoles a Mendoza en 1561, encontraron unas 15.000 hectáreas bajo regadío artificial a partir de derivaciones realizadas por los aborígenes a través del hoy denominado Canal Cacique Guaymallén.⁶

En la actualidad, las Inspecciones de Cauce se presentan como estructuras participativas, que se conforman *ministerio legis* con todos los usuarios de un cauce. En las mismas, los usuarios tienen el derecho de elegir democráticamente -y ser elegidos- el cuadro de autoridades del cauce, así como la facultad de establecer el presupuesto de

¹ **Miguel Solanes y David Getches**, "Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas al recurso hídrico en especial, p. 1, 17 y 19. **Cesar Magnani**, "El Derecho de Aguas como instrumento normativo y económico para la gestión integrada de los recursos hídricos", p. 23 y 24, observa la descentralización administrativa mediante la participación y una concurrencia activa de los usuarios y de la sociedad en general como un aspecto que debe ser tenido en cuenta por las legislaciones locales. A su vez, considera que las normas nacionales deben incentivar la participación de usuarios en la planificación y gestión del agua.

² La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua y el Medio Ambiente celebrada en la ciudad irlandesa de Dublín en enero de 1992, adoptó dentro de sus principios el manejo del agua con un criterio de participación que involucre a usuarios, planificadores y formuladores de políticas.

³ Las primeras asociaciones de regantes formales de las cuales se tiene noticias, aparecen en torno al año 200 A.C. en Lamasba (Argelia), donde se encontró el reglamento de una asociación de 52 propietarios en el que se describía la distribución del agua por turnos que había sido establecida por los propios usuarios; conf. **José María Sumpsi Viñas et al.**

⁴ **Cesar Raúl Magnani**, "Participación de los usuarios en la administración del Agua"

⁵ **Karl Wittfogel**, "El despotismo oriental", Madrid, 1966, citado por Cesar Raúl Magnani, "Participación de los usuarios en la administración del Agua", ob cit, p. 1.

⁶ **Guillermo Cano**, "Reseña crítica de la legislación y administración de aguas de Mendoza", p.15.

gastos y recursos y de aprobar la rendición de cuentas de la correspondiente ejecución presupuestaria, mediante su actuación en las Asambleas de Usuarios.

Los textos constitucionales de 1894, 1900 y 1910 introdujeron y reiteraron el principio que hoy contiene el art. 187 de la vigente Constitución Provincial de 1916, en el sentido de que "Las leyes sobre irrigación que dicte la Legislatura, en ningún caso privarán a los interesados de los canales, hijuelas y desagües, de la facultad de elegir sus autoridades y administrar sus respectivas rentas, sin perjuicio del control de las autoridades superiores de Irrigación". Análogo principio fijaba la Constitución de 1949 en sus artículos 242 in fine y 244, donde se reconocía personalidad y responsabilidad propia a los cauces de riego en el marco de la participación directa de los usuarios en la gestión hídrica.

Estos textos constitucionales, junto a la Ley de Aguas de 1884 y la Ley 6405 (1996) son la base de la actual conformación de las Inspecciones de Cauce como persona jurídicas autárquicas con suficiente capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, sin perjuicio de que su existencia se remota a tiempos anteriores a las primeras instituciones jurídicas patrias.⁷

La Ley 6405 establece como órganos de la Inspección de Cauce a la ASAMBLEA GENERAL DE USUARIOS, al INSPECTOR DE CAUCE, al CUERPO DE DELEGADOS y a la COMISIÓN DE VIGILANCIA (art. 4).

La Asamblea de Usuarios tiene la facultad de votar la conformidad al Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos y Rendición de Cuentas que presente la Inspección de Cauces del ejercicio anterior. Igualmente puede sugerir aquellas medidas tendientes al mejoramiento de la distribución y utilización del recurso hídrico; disponer la fusión o exclusión y asociación o separación con otras Inspecciones de Cauces; y expedirse sobre los demás asuntos que requieran las autoridades de las inspecciones o determinen esta ley o su reglamentación (art. 5 y 6).

La Dirección y Administración de las Inspecciones de Cauces está a cargo del INSPECTOR, con la asistencia de TRES (3) DELEGADOS, como mínimo designados en las formas y condiciones establecidas por la Ley No 5.302 y 5.664 o las que en el futuro estipule el régimen electoral (art. 8).

Son funciones del Inspector de Cauce: a) Ejercer la representación legal de la Inspección; b) Proyectar el Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos de la Inspección y confeccionar la Rendición de Cuentas respectiva; c) Administrar y distribuir el agua en función de los distintos usos y las categorías de los derechos empadronados, con criterios de equidad y eficiencia; d) Confeccionar los cuadros de turnos respectivos para la entrega de dotaciones de aguas, dando debida publicidad a los Usuarios; e) Ejercer el poder de policía de las aguas, sus cauces, riberas y zonas de servidumbre, con los alcances previstos en la Ley de Aguas; f) Resolver en primera instancia, con el carácter de juez de canal o hijuela, los conflictos que se planteen entre los Usuarios con motivo del uso y la preservación de las aguas, con apelación ante el Subdelegado de Aguas de esta jurisdicción o por el Superintendente ante la falta del Subdelegado; g) Contar con una registración actualizada de derechos de agua que contenga: titularidad, tipos de usos, categorías de derechos, dotaciones y vuelcos autorizados; h) Poseer un plano catastral del área territorial bajo jurisdicción de la Inspección con demarcación del recorrido del cauce, ubicación de las tomas generales y derechos empadronados, cultivos existentes, utilización de aguas subterráneas y demás datos conducentes a una mejor eficiencia en la distribución del agua;

⁷ **Guillermo Cano**, "Régimen jurídico económico de las aguas en Mendoza durante el periodo intermedio (1810-1884, vol. II, , p. 110

i) Percibir los recursos y administrar los bienes de la Inspección, llevando a tal efecto los Libros de Inventarios y de Banco; j) Designar o contratar el personal de la Inspección y fijar sus remuneraciones conforme el presupuesto aprobado y disponer su remoción; k) Llevar un libro de Actas donde consten las decisiones y aspectos relevantes de las Asambleas y de las Reuniones del Inspector y Delegados; l) Ejecutar las obras y trabajos necesarios para el mantenimiento, conservación y mejora de los cauces y determinar la limpieza por cupos; m) Disponer la suspensión de la entrega de dotación del agua y aplicar multas en los casos previstos por la Ley de Aguas; n) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, impedir y reducir la contaminación de las aguas o el deterioro de los cauces y preservarlos de cualquier otro efecto nocivo; ñ) Aplicar las demás disposiciones que integran el Régimen Legal de las Aguas en la Provincia y ejecutar los actos autorizados por las Autoridades del Cauce; o) Adquirir o arrendar bienes. En los supuestos especificados en los incisos b) y j) se requiere la expresa conformidad del Cuerpo de Delegados (art. 9). La Comisión de Vigilancia es integrada por tres (3) usuarios, con sus respectivos tributos al día, elegidos en Asamblea por simple mayoría. Su mandato será de un (1) año de duración, pudiendo ser reelectos. Tendrán como función la fiscalización de la Inspección (art. 10).

Asociaciones de Inspecciones de Cauce

La Ley 6405 complementa la figura de las Inspecciones de Cauce con las Asociaciones de Inspecciones, las que siendo sujetos de derecho conformados por la asociación voluntaria de Inspecciones de Cauce, tienen por finalidad el mejor cumplimiento de los fines de las Inspecciones, o la defensa de los derechos y fomento de los intereses de las comunidades de usuarios agrupadas; en la medida que sean compatibles con una administración eficiente del recurso para todos los usos y en procura del bien común zonal. (art. 14). Su objeto, les permite sugerir y orientar criterios de optimización en la prestación del servicio y en el mejor aprovechamiento y conservación del sistema hídrico zonal; cumplir subsidiariamente todas aquellas actividades de asistencia, promoción y coordinación que superen la posibilidad de ser ejercidas eficientemente por las Inspecciones de Cauces; y estimular la realización de otras actividades afines, que tiendan al desarrollo socio económico regional

Se constituyen mediante el consentimiento expreso de las Inspecciones de Cauces con voluntad de asociarse, manifestando a través de sus respectivas Asambleas Generales de Usuarios y sin afectar sus autonomías. El Departamento General de Irrigación emitirá el acto aprobatorio respectivo. (art. 15).

Debe destacarse especialmente que las Asociaciones no conforman una “autoridad” administrativa –ni superior ni inferior- distinta a la Inspección de Cauce. Es sólo una estructura administrativa o burocrática de la que puede valerse el Inspector de Cauce para el mejor cumplimiento de su función. La mejor escala económica que puede implicar una Asociación facilita que los Inspectores que la conforman puedan valerse de ella para encontrar asistencia técnica, jurídica, contable y administrativa suficiente para cumplir su labor.

Ente Provincial del Agua y Saneamiento

El servicio de agua potable y saneamiento que prestaba la empresa estatal Obras Sanitarias Mendoza SE fue incorporado a la gestión privada mediante un proceso impulsado por la Ley 6044. Concordantemente, dicha norma, además de viabilizar la

prestación del servicio público por un operador privado, conformó una ente regulador de dicho servicio a efectos de ejercer la policía sobre el mismo.

En este encuadre, el Ente Provincial del Agua y saneamiento (EPAS), surge como una institución conexas a la administración hídrica mendocina, con ciertas competencias que complementan las funciones propias del DGI y las Inspecciones de Cauce como autoridades del agua.

Sin embargo, el EPAS no es autoridad hídrica sino del servicio público concesionado. Sus atribuciones no alcanzan al uso del agua fuera de tal servicio público, y por ello, los usos agrícolas que se generan con efluentes tratados luego de tal servicio escapan a la gestión de tal órgano de control, el que tiene limitada su competencia al control de calidad de los vertidos que se realice en el sistema de saneamiento cloacal, y los que posteriormente realice la depuradora al sistema de riego ulterior.

CONCLUSIONES

La gestión del agua en Mendoza presenta un esquema institucional específico, que encuentra sus fuentes en antecedentes históricos propios y posteriores adecuaciones que se han realizado en pos de su perfeccionamiento.

Sin perjuicio de la Administración estatal, responsable de los aspectos decisorios (permiso de uso, operación grandes redes, etc) y de control, las Inspecciones de Cauce se presentan como estructuras públicas no estatales de participación, permitiéndose al usuario la autogestión de la operación del sistema de distribución.

Las Asociaciones de Inspecciones de Cauce –sin constituir una esfera de administración activa- importan una estructura que permiten a las Inspecciones valerse de una escala económica que individualmente no alcanzan, para cumplir sus propios fines. Pero no pueden actuar por sí, sino sólo como asistente del Inspector de Cauce competente.

El ente regulador del servicio público no presenta competencias hídricas, sino sólo una función de control del servicio de agua potable y saneamiento, no pudiendo adoptar decisiones sobre uso y administración hídrica.

BIBLIOGRAFIA

Solanes, Miguel y David Getches (1998) "*Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas al recurso hídrico*", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, Febrero de 1998, en especial, p. 1, 17 y 19.

Magnani, César "*El Derecho de Aguas como instrumento normativo y económico para la gestión integrada de los recursos hídricos*", documento del Posgrado en Gestión Integrada de Los Recursos Hídricos, Universidad de Buenos Aires, p. 23 y 24

Sumpsi Viñas, José M. et al. (2001) "*Políticas e instrumentos de la gestión del agua en la agricultura*", versión preliminar, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO, Roma, octubre del 2001, Volumen I, capítulo 4, p. 3.

Magnani, César (1985), "*Participación de los usuarios en la administración del Agua*", en diario de El Derecho del 24 de setiembre de 1985, p. 1.

Wittfogel, Karl (1966) "*El despotismo oriental*", Madrid

Cano, Guillermo "*Reseña crítica de la legislación y administración de aguas de Mendoza*", Ed. Del autor, Mendoza, 1967, p.15.

Cano, Guillermo (1941) "*Régimen jurídico económico de las aguas en Mendoza durante el período intermedio (1810-1884)*". Ed. Librería de la Universidad, vol. II, Mendoza, p. 110