

AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

¿Un nuevo plan maestro para la gestión del agua en Mendoza?

La historia reciente de la gestión de los recursos hídricos en Mendoza muestra que la iniciativa de la empresa Mekorot por privatizar el agua no es novedosa, sino un capítulo más en los fallidos intentos por transitar de un sistema público y autárquico en las instituciones hídricas a otro en el que imperen las reglas del mercado. En este artículo, se repasan algunos antecedentes que denotan la tensión entre dos modalidades institucionales de regular el recurso hídrico en Mendoza.

Publicada el 28 DE MARZO 2023

Introducción

Desde fines del año 2022, por iniciativa del Ministerio del Interior, retumba en los ámbitos técnico-científicos el acuerdo con la empresa estatal Mekorot Israel National Water Co para diseñar un “plan maestro” de conservación y gestión del agua para Mendoza y otras provincias en vistas a responder a los desafíos productivos que enfrenta la región y a los escenarios climáticos cambiantes.

Muy sucintamente este plan contempla una evaluación de la coyuntura hídrica actual, un análisis prospectivo de la oferta y la demanda a diez, veinte y treinta años que simule contextos económicos, territoriales e institucionales variables y la “licencia” de sugerir medidas estructurales para enfrentar situaciones futuras inciertas.

Con la certeza de estar frente a un proceso de mercantilización encubierto del uso del agua en la provincia, es menester mostrar que no hay novedad en este plan ya que existen experiencias mercantiles previas. Para dar cuenta de esto, en esta publicación se analiza de forma resumida la variabilidad institucional del régimen hídrico mendocino^[1].

Historia de la gestión del agua en Mendoza

Según la Constitución Nacional de 1853, las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, por lo que no existe una legislación de aguas que abarque todo el territorio nacional. Como consecuencia, existe una gran heterogeneidad en la gestión de los recursos hídricos en las distintas provincias.

Una de las provincias que mayor desarrollo logró en esta materia es Mendoza que, jaqueada por las condiciones de aridez natural, montó una sofisticada arquitectura institucional para la expansión de sus oasis productivos a fines del siglo XIX. Entre sus instrumentos más importantes se encuentra la Ley General de Aguas de 1884, que fue el marco jurídico que permitió formar una compleja red institucional para la administración del agua, y, a su vez, respondió a las pretensiones de estabilidad del modelo agrícola de fines de siglo XIX. Esta estructura institucional adoptó tres principios:

- 1) El “principio de perpetuidad”: “las concesiones de aguas hechas individual o colectivamente a los propietarios de las tierras para el riego de estas serán a perpetuidad (...); pero no podrán emplearla para el riego de otro terreno, sin una nueva concesión” (art. 127).
- 2) El “principio de inherencia”: “todo contrato sobre un terreno cultivado comprende también el derecho de agua correspondiente al mismo” (art. 24)
- 3) El “principio de especificidad” que impide el uso de los derechos de agua otorgados para riego agrícola en otras actividades diferentes, lo que conserva los escasos recursos hídricos para la práctica exclusiva de la agricultura: “todo contrato de agua destinándola a otro uso que aquel para el cual se hizo la concesión, es nulo...” (art. 15).

De esta manera, estos pilares básicos abrigaron las demandas de los emprendedores agrícolas del momento. En este sentido, existe una fuerte vinculación entre los dispositivos para la regulación del agua y los productores agrícolas mendocinos. Este orden introduce cierta moralidad en el reparto del agua, disciplinando y moldeando la idiosincrasia colectiva en torno a ciertos valores que fijan lo que está bien o mal, y con ello reprime los cuestionamientos sobre posibles inequidades en el reparto del recurso.

Además, en la regulación del recurso hídrico es posible diferenciar distintas organizaciones. Por un lado, el Departamento General de Irrigación (DGI), que administra, reglamenta y fiscaliza los recursos hídricos provinciales de forma descentralizada y autárquica, según la Constitución Provincial de 1916. Este organismo mantiene un perfil técnico y una relativa independencia de las oscilaciones políticas y económicas del gobierno local. También, se erige como tribunal de agua para resolver los conflictos que se suscitan entre los usuarios del recurso. Igualmente tiene la responsabilidad de controlar, conservar y aprovechar las aguas subterráneas. Por otro lado, las subdelegaciones de aguas, son dispositivos intermedios que ejercen la administración de los ríos de la provincia y que dependen del DGI. Cada subdelegación tiene funciones similares al DGI en lo referido a la distribución equitativa del agua para distintos usos a nivel primario y a la coordinación del manejo de los sistemas secundarios y terciarios que se encuentran a cargo de las Inspecciones de Cauces (ICs).

Las ICs son otro organismo, autárquico y descentralizado pero conformado por los usuarios, que tiene amplia responsabilidad en el manejo y administración de las redes secundarias (canales, hijuelas y desagües de riego). Las ICs son el nexo directo entre el DGI y los distintos usuarios públicos y privados, entre ellos, municipios, emprendimientos agrícolas, de agua potable, industriales o hidroeléctricas. En la década del ochenta para mejorar su eficiencia se agruparon las ICs y hacia mediados de la década del noventa, se creó otra estructura burocrática intermedia entre las inspecciones y las subdelegaciones: las Asociaciones de Inspecciones de Cauce (AIC).

Cada una de estas instituciones, de una u otra forma, se encuentran en constante tensión entre dos extremos tendenciales de regulación del recurso hídrico, el mercantil y el estatal. Aunque en la administración del agua en Mendoza todavía persiste la convicción de que el poder público es el legítimo propietario de los recursos naturales, y por lo tanto que la distribución del agua que se efectúa responde a criterios comunitarios y no privados, la histórica arquitectura institucional se ha puesto en jaque por las oleadas privatistas del agua. Por ello, el "plan maestro" de Mekorot para la gestión y mercantilización del recurso no es nuevo, sino que ya tiene antecedentes manifestados en la década del noventa del siglo pasado. Veamos a continuación algunas de sus manifestaciones.

Asignación y uso del agua

La estructura agrícola mendocina desde su constitución se procuró un sistema de distribución por una densa red de canales primarios o matrices, secundarios o ramas, terciarios o hijuelas y cuaternarios o ramos, que constituyó en su momento el sistema más eficiente y económico para el reparto del agua. La Ley de Aguas determinó las disposiciones sobre las que se desarrolló esta red: fijación de los cupos de los derechos de riego, reparto por un sistema de turnos según la extensión de la propiedad y vínculo del agua a la tierra. Estos criterios para la apropiación del agua, junto con la red hídrica para la distribución han perdurado por más de un siglo y todavía se mantiene en la mayor parte de la estructura agrícola mendocina.

No obstante, en los últimos años, la detentación de capitales productivos se ha diversificado en la agricultura mendocina y el capital tecnológico para el riego de los predios no ha sido la excepción. Este hecho coloca al régimen hídrico en una nueva coyuntura, ya que debe satisfacer las demandas de una estructura agrícola más heterogénea, donde coexisten empresas agrícolas tradicionales con otras más modernas.

Estas últimas empresas, en muchos casos provenientes del exterior, transforman el perfil tecnológico, social y económico del circuito vitivinícola mendocino, impactando además sobre las formas de regar los cultivos, ya que sus fincas se encuentran en zonas alejadas de los oasis tradicionales, es decir, retiradas de las concesiones de derechos de agua para riego agrícola. La única forma de compensar este inconveniente en un clima semidesértico es la instalación de pozos para la extracción de aguas subterráneas. Asimismo, el bombeo de agua en relieves precordilleranos, exige el cambio de las tradicionales técnicas de riego gravitacionales por técnicas presurizada. El riego presurizado, por goteo o aspersores, no solo les ha permitido a las empresas innovadoras un uso más eficiente del agua, sino también un considerable ahorro de mano de obra, en tanto que puede alcanzarse una automatización completa del sistema de riego.

La coexistencia de dos técnicas diferentes de riego, las gravitacionales y las presurizadas, permite la emergencia de productores que implementan un sistema híbrido. Este tiene la ventaja del costo relativamente bajo del agua, en tanto que se usufructúa de la concesión, solo sufragando el correspondiente canon de la distribución superficial del agua más el plus que significa reencauzarla aplicando energía eléctrica.

No obstante, lo más frecuente en el riego por goteo es usar como fuente principal el agua subterránea. Esta fuente fue la base sobre la que se extendieron incentivos fiscales a fines de la década del sesenta y principios de la del setenta para cultivos en zonas áridas. Estos incentivos afectaron el desempeño del régimen hídrico, dado que flexibilizaron el tradicional sistema de distribución del agua. A su vez, interfirieron en la estructura agrícola, ya que se produjo una extensión de la frontera. Tanto en este caso, como en la relocalización de la producción primaria de la década del noventa, la disposición de pozos para obtener el agua es una

alternativa admitida para regar propiedades que a priori no cuentan con derechos de riego, dependiendo casi exclusivamente del poder económico de los agentes o de la capacidad de articular intereses para acceder a concesiones públicas, generándose así un mercado tácito de aguas.

Estos criterios para la administración del agua subterránea nos permiten definir al régimen hídrico como una intersección dinámica entre los dispositivos públicos que distribuyen el agua con criterios de cohesión social y las competencias individuales de los productores para conseguir el insumo hídrico. Esto se debe a que la adquisición de permisos no obedece tanto a las normas instituidas como a la detentación de capital tecnológico y financiero que los agentes cuentan para realizar las perforaciones necesarias.

De este modo, luego de los incentivos fiscales, la demanda de agua subterránea se incrementó exponencialmente, muchas veces a riesgo de la sostenibilidad del recurso, es decir, sobreexplotando y degradando la calidad de estas aguas. La reacción pública a este problema fue la regulación de la extracción de aguas subterráneas por Ley 4035 (1974) y la disposición de su administración bajo la competencia del DGI por Ley 4036 (1974). Independientemente de esta respuesta normativa, se produce una brecha marcada entre el aspecto normativo y lo que efectivamente sucede con las intervenciones del DGI en las prácticas agrícolas que riegan con agua subterránea.

Esta vulnerabilidad institucional en el régimen hídrico permitió la radicación de inversiones transnacionales en zonas que no pertenecían a los oasis tradicionales, como es el piedemonte que, si bien no contaba con la infraestructura de canales para el acceso al agua, solucionaba esta carencia con la extracción de recursos subterráneos, combinado con técnicas de regadío presurizadas.

La distribución del agua para riego

La tensión entre dos modalidades institucionales de regular los recursos hídricos también se plasma en el plano de la distribución del agua. El modelo centenario de asignación administrativa del agua, una vez que definió los cupos de derechos de agua y cuáles iban a ser las tierras a las que se ligarían inseparablemente, diseñó una infraestructura hídrica para riego según los sectores donde se concentraría el agua, de forma tal que vaya siempre a la misma superficie. Dadas las limitaciones estructurales para la transición hacia un sistema de regulación del agua escindido de la tierra, el tradicional modelo goza de plena vigencia. No obstante, percibimos una conversión en los valores que promueve el mismo régimen institucional.

En las últimas décadas observamos un énfasis en la búsqueda de mayor eficiencia en el uso de los recursos hídricos y un relativo alejamiento de la promoción histórica de la actividad agrícola. En este sentido, las comunidades de regantes (IC) fueron protagonistas de esta transición: su reorganización interna fue clave para la modernización del régimen hídrico con mantenimiento del principio de inherencia.

A principios de 1980, en un contexto de crisis estructural del régimen de productividad del circuito agrícola mendocino, empiezan a transformarse los dispositivos para el reparto del agua, con el objetivo de dotar de una mayor jerarquía institucional a las ICs a través de su unificación. El resultado de este proceso derivó en la integración de pequeñas ICs en otras de mayor escala, por lo que en la actualidad existen 163 ICs, que contienen a las más de 700 que existían al iniciarse esta reconfiguración.

Por otra parte, este proceso de unificación ocasionó un reacomodamiento institucional, ya que las ICs se constituyen como dispositivos que confieren una porción de poder a quienes las controlan. En la mayoría de los casos, el inspector de cauce recibía por sus servicios el insumo hídrico de forma gratuita en su predio, en el contexto de un esquema público, pero cuasi-tributario de administración del agua. Por ello, este proceso de integración provocó una desfeudalización del control y distribución del agua. Si bien las unificaciones constituyeron un avance para reorganizar el régimen hídrico en dirección a un uso más eficiente, esta medida no era el objetivo final, sino un paso previo para constituir los equivalentes funcionales de las Compañías de Agua en Fort Collins, Colorado, Estados Unidos, y lograr un instrumento de gestión empresarial del agua.

Como toda iniciativa empresarial exigía la racionalización de los recursos disponibles. Una de las principales variables de ajuste fue el personal a cargo de las ICs. En un área de 9000 hectáreas donde antes de la unificación existían 29 inspectores y más de 70 tomeros, en la actualidad, hay un inspector, tres administrativos, dos operarios y ocho tomeros. El otro aspecto sobre el que trabajó este modelo empresarial fue el re empadronamiento de todas las propiedades con derechos de riego. Ello permitió un mayor control del agua por parte de la administración de la IC, corrigiendo algunas reasignaciones informales de agua otorgadas por los tomeros, y ajustando los cuadros de turnos de agua a la normativa. En este proceso, los tomeros perdieron el manejo del agua que antes ejercían de facto.

Sin embargo, la unificación de ICs no garantizaba por sí sola el cumplimiento de los nuevos objetivos que imperaban en la administración del agua, se requería emprender una transferencia de recursos económicos, informáticos y administrativos de forma tal que se las convirtiera en autosustentables. Así fue que se encaró el proceso de descentralización administrativa del DGI hacia las ICs.

En este mismo movimiento, se estableció una alternativa institucional para aquellas ICs que no habían resuelto satisfactoriamente la unificación. En este caso, cada IC conservaba su porción de autoridad territorial, pero —en busca de unidades de gestión más acordes con la economía de mercado— se integraba con otras ICs en lo que se denominó Asociaciones de Inspecciones de Cauce (AIC).

Tanto las ICs unificadas como las AIC se vieron fortalecidas por un doble proceso institucional, la concentración del poder territorial dado por la pulverización o agrupación de las pequeñas ICs y la absorción de recursos de gestión derivados de la descentralización del DGI. La descentralización del DGI también generó una crisis al interior del régimen de distribución del agua, ya que implicaba el desguace de la estructura burocrática, con los correspondientes ajustes de personal y presupuesto.

Este doble proceso trajo como resultado principal la consolidación de una nueva cultura de pago por el servicio, impuesta por la decisión política de dejar sin agua a quien no cumpliera con el canon. Con esta jerarquización de las funciones recaudadoras de las ICs se produce una transición en los valores que orientan al régimen hídrico: de promoción del desarrollo agrícola a la mejora en la eficiencia.

Reflexiones finales

El repaso de las variaciones institucionales del régimen hídrico mendocino, pone en evidencia que el plan maestro de Mekorot anunciado por autoridades nacionales y provinciales, en realidad constituye un capítulo más en lo que parece ser el devenir de las economías de mercado, que buscan eliminar las barreras públicas a la gestión de los bienes comunes.

Los interrogantes sobre la viabilidad de una mercantilización del agua en Mendoza abren una discusión más general sobre ¿cuáles son las fuerzas sociales que controlan la reestructuración de las configuraciones institucionales? Para dar respuesta a esta pregunta es primordial entender al régimen hídrico como una configuración heterogénea moldeada por distintas causas. El factor más influyente es la especificidad de la estructura socio agrícola regional, sin subestimar los efectos del régimen de acumulación nacional.

Otro factor que interviene a la gestión hídrica es la continua polarización entre distintas categorías de emprendimientos agrícolas. La detentación de capital tecnológico de estas empresas desempeña un papel importante en las pugnas regulatorias. Así la coexistencia de emprendimientos muy tecnificados, pero minoritarios, con otros mayoritarios que usan técnicas de riego tradicionales, abre camino a la hibridación del régimen hídrico, lo que evidencia una operación simultánea de instrumentos mercantiles (o cuasi-mercantiles) de gestión, con una sofisticación creciente de instrumentos públicos de administración.

Además, existen otros factores que tienen algún peso en la explicación de las mutaciones institucionales: la financiarización del capitalismo global y la agenda científica y técnica sobre gestión de recursos naturales definida en eventos internacionales. En el caso de la financiarización de capital, la propensión a la baja en las ganancias del capital productivo orientó a los especuladores a la adquisición de títulos, bonos, etc., que para su valorización requiere un ajuste continuo sobre los factores de producción, principalmente el trabajo, y su objeto de aplicación, las materias primas o recursos naturales.

Por su parte, la agenda científica y técnica sobre gestión de recursos naturales, si bien goza de cierta independencia, es compatible con la financiarización. Es decir, si bien los especialistas en políticas referidas a recursos naturales toman sus decisiones en base a criterios técnicos, el argumento desarrollado en eventos científicos deja en evidencia la penetración de la lógica financiera y en gran medida se ha convertido en el vehículo más eficaz de materialización institucional de las mutaciones alentadas por el capital financiero.

En conclusión, el régimen hídrico mendocino puede caracterizarse como un híbrido entre el centenario modelo público con respecto a la inherencia, especificidad y perpetuidad de los derechos de agua y el modelo neoliberal en relación con algunas transformaciones orientadas a la descentralización, a una flexibilización creciente en la transferencia de recursos y la mayor presión tributaria sobre los regantes.

Lo mencionado constituyen los hitos mercantiles previos sobre los que se asienta el plan maestro de Mekorot, para lograr la definitiva valorización económica del agua, su imprescindible necesidad de medirla y la concluyente obstinación de cobrarla por metro cúbico consumido en los próximos años. Por último, se torna indispensable desmenuzar meticulosamente cada uno de los

puntos abordados por este plan, a la vez que recuperar desarrollos científicos y tecnológicos locales vinculados a la gestión del agua, ignorados por muchos funcionarios públicos nacionales y provinciales.

Bibliografía

Chambuleyron, J. y Derra de Roig, A. 1986: Redimensionamiento de Inspecciones de Cauce de Mendoza. Publicación Técnica N° 1. DGI.

Díaz Araujo, E. y Bertranou, A. 2003: Investigación sistémica sobre regímenes de gestión del agua. El caso de Mendoza. Argentina. Mimeo

Ferreya, M. A. y Jofré, J. L. 2013: "La génesis institucional de las regulaciones económicas en la industria del vino en Mendoza, Argentina (1977-1980)", en Revista de Historia de América, 148, 107-136.

Jofré, José. (2017). "Reconversión agrícola y gestión del agua en Mendoza (1976-2015): Una aproximación institucionalista". En Revista Agua y Territorio, 10, 11-29.

Solanes, M. y Getches, D. 1998: Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico, (N° ENV-127), Washington, D. C., Banco Interamericano de

[1] Para una mayor profundización del tema se puede leer el artículo del mismo autor (Jofré, 2017).

Link permanente:

<http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/un-nuevo-plan-maestro-para-la-gestion-del-agua-en-mendoza->

Advertencia legal:

Las opiniones y los conceptos vertidos en los artículos publicados expresan la postura de sus respectivos autores y no necesariamente coinciden con la de la Universidad Nacional de Cuyo. La institución declina toda responsabilidad por las consecuencias que pudieran derivarse de la lectura y/o interpretación del contenido de los artículos publicados.



Esta obra está licenciada bajo una [Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.5 Argentina](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/arg/).