
La organización de los consorcios de usuarios de agua para riego en la provincia de Entre Ríos.

Un desafío para la gestión del recurso

Liliana Pagliettini;¹ Jorge Dominguez;² Maris Rébora³

Resumen

La organización y gestión de las áreas bajo riego en la Argentina formó parte de una estrategia de intervención territorial que fue cambiando según los distintos períodos históricos y los modelos de acumulación asociados. El rol del Estado fue clave en muchos aspectos especialmente los relacionados con la asignación de los derechos de uso y la gestión económica financiera. El objetivo de este estudio es avanzar en el análisis de una propuesta organizativa, en torno a la gestión del sistema de riego de un curso artificial de dominio público, como es el caso del Acueducto construido en la Zona citrícola de Villa del Rosario, Provincia de Entre Ríos, Argentina. Se sistematizó la información proveniente de documentos elaborados con la participación de los usuarios del agua para riego, de consultorías, de entrevistas a integrantes del CORUFA y de la Dirección de Hidráulica realizadas durante la ejecución del proyecto. Finalmente, se realizó una encuesta formal en base a un muestreo estratificado, y entrevistas semiestructuradas a productores representativos del consorcio. Los resultados arrojan que es necesario que los productores desarrollen mecanismos de autogestión que le den continuidad a la propuesta y aseguren el futuro del riego comunitario.

Palabras clave: Bienes Comunes – Irrigación – Consorcios

1 Universidad de Buenos Aires, Argentina. Facultad de Agronomía. Departamento de Economía desarrollo y Planeamiento Agrícola. Cátedra de Economía Agraria. pagliett@agro.uba.ar

2 Universidad de Buenos Aires, Argentina. Facultad de Agronomía. Departamento de Economía desarrollo y Planeamiento Agrícola. Cátedra de Economía Agraria. domingue@agro.uba.ar

3 Secretaría de Inversión Pública. Provincia de Entre Ríos, Argentina. maris_rebora@yahoo.com.ar

Summary

The organization of consortiums of water for irrigation users in the province of Entre Ríos. A challenge for the management of the resource

The organization and management of the areas under irrigation in Argentina was part of a territorial intervention strategy that was changing according to the different historical periods and the associated accumulation models. The role of the State was key in many aspects, especially those related to the allocation of rights of use and financial economic management. The objective of this study is to advance in the analysis of an organizational proposal, around the management of the irrigation system of an artificial course in the public domain, as is the case of the Aqueduct built in the Citrus Zone of Villa del Rosario, Province of Entre Ríos, Argentina. Information from documents prepared with the participation of users of irrigation water, consulting, interviews with members of CORUFA and the Hydraulics Directorate conducted during the execution of the project was systematized. Finally, a formal survey was conducted based on stratified sampling, and semi-structured interviews with representative producers of the consortium. The results show that it is necessary for producers to develop self-management mechanisms that give continuity to the proposal and ensure the future of community irrigation.

Keywords: Commonly used resources - Irrigation - Consortia

Introducción

La administración y regulación del uso del agua en Argentina se rige por una serie de aspectos normativos e institucionales que funcionan a nivel nacional y provincial. Las provincias argentinas ubicadas en la región cuyana, caracterizadas por su alta dependencia del riego para el desarrollo de su agricultura, han sido pioneras en la institucionalización de su gestión hídrica. La mayor parte de los códigos de agua que reglamentan el uso del recurso en el país se han basado en las normativas desarrolladas en Mendoza y San Juan.

En Argentina, la única ley nacional de aguas es la Ley 25688/02 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental (PMPA) la cual estableció un marco general para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, así como su utilización a partir de cuencas hídricas superficiales y el establecimiento de comités de cuencas. Esta ley no ha sido reglamentada, por lo que, si bien está vigente, su aplicación ha sido muy limitada. La mayor parte de la normativa para la gestión del recurso se encuentra en los códigos o leyes vinculados al recurso agua en los ámbitos provinciales.

Entre los considerandos más importantes que caracterizan las normativas hídricas se pueden destacar los aspectos relativos a la propiedad de las aguas que integran el dominio público, los referidos a los instrumentos de gestión (licencias,

concesiones, derechos, permisos, autorizaciones), al espacio territorial idóneo y a la participación de usuarios en la misma, y, finalmente, los que abordan la regulación del régimen económico-financiero (tarifas, tasas, cánones), con mucha variedad de planteamientos, atento a la diversidad de organismos con distinto grado de descentralización que participan en el gobierno del agua.

A pesar de la serie de normativas vigentes que intentan asegurar un manejo democrático del recurso, se evidencian una serie de restricciones que tienen que ver con la escasa participación formal de los agricultores en las comisiones de regantes, la centralización de funciones de algunas organizaciones de usuarios, dificultades para financiar el mantenimiento de las redes colectoras, concentración del recurso en grandes grupos económicos y descapitalización de sectores medios y pequeños.

En Entre Ríos, la utilización del riego complementario se encuentra relacionada al potencial productivo de numerosos cultivos, como es el caso del maíz para semilla, en donde se debe asegurar la provisión de agua para minimizar riesgos, o el riego en la citricultura, donde la disponibilidad de agua permite mejorar la calidad de la fruta y alcanzar los mercados de exportación. También la actividad arroceras es demandante de agua para riego (permanente, no complementario); la misma es una de las principales actividades agrícolas de la provincia.

Estos motivos han llevado al gobierno de Entre Ríos a planificar la construcción de una serie de acueductos que tienen como objetivo la reconversión productiva a través de la implementación del riego, lo que contribuirá a lograr el desarrollo del norte de la provincia. En este esquema se encuentra el Acueducto de Villa del Rosario, el Acueducto de Santa Eloísa, el Acueducto de Santa Ana y el Acueducto del Mandisoví, sobre el Río Uruguay, y los acueductos La Paz - Estacas y el Acueducto de la Zona Núcleo, estos últimos sobre el Río Paraná.

En la administración de los sistemas de riego a nivel país, los principales problemas surgen en las relaciones que plantea la interacción entre la disponibilidad de agua, las instituciones responsables del riego y la organización de regantes. En este sentido, si bien el régimen general de la Ley Provincial de Aguas 9172 permite a los usuarios de aguas integrar consorcios, y la Ley 9757 los desarrolla orgánicamente, no existen experiencias referidas al funcionamiento de estas organizaciones.

Para profundizar el análisis de la lógica de funcionamiento de las organizaciones de usuarios de los recursos hídricos, este estudio se orienta a conocer a los actores sociales involucrados, la conformación de los grupos con mayor o menor grado de heterogeneidad, la disponibilidad de recursos de sus integrantes, los objetivos que persiguen y las contradicciones que se plantean entre el interés individual y el beneficio social.

Encuadre conceptual y objetivos de la investigación

El campo de estudio de la "acción colectiva" brinda un marco teórico para el estudio de "actividades que requieren de la cooperación o coordinación de dos o más individuos para la consecución de un objetivo común" (Sandler, 1992:1; Obers-

chall, 1994:79; Linares, 2002:82, Miller Moya, 2004:168). Las organizaciones de usuarios de recursos de uso común al que tienen libre acceso, como es el caso del agua, suelen ser un claro ejemplo de los que se pueden identificar como escenarios de acción colectiva.

Para explicar los problemas del dilema social que enfrentan los individuos cuando emprenden acciones conjuntas para alcanzar un objetivo, se suele utilizar la referencia que brinda la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva. Numerosos autores coinciden en señalar que la expresión “la tragedia de los comunes” desarrollada por G. Hardin (1968) constituye el primer modelo que explica la degradación del ambiente, producto del uso de un recurso escaso, por muchos individuos (Ostrom, 2011; Miller Moya, 2007; Martínez Alier y Roca Jusmet, 2006). Dicho modelo fue formalizado en el juego del “dilema del prisionero”, donde los pastores que utilizan un pastizal -recursos de uso común (en adelante RUC)- estarían interesados en aumentar la carga animal, mientras los costos sociales y ambientales del sobrepastoreo incidan sobre todos los participantes y el beneficio de una mayor productividad sea individual (su ingreso adicional es mayor que su costo adicional). “Si cada uno elige de manera independiente, sin comprometerse en un contrato obligatorio, cada cual elige su estrategia dominante que sería la de “desertar” (no cooperar). Cuando todos desertaron, obtienen una ganancia igual a cero” (Ostrom, 2011:40). Así, “la ganancia individual llevaría a una miseria de todos, no ya en las próximas generaciones, sino incluso en la actual” (Martínez Alier y Roca Jusmet, 2006:348). El dilema del prisionero representa un dilema social, donde la paradoja surge de que la elección de estrategias individualmente racionales conduzca a resultados colectivamente irracionales.

En el mismo sentido, Olson cuestiona el supuesto de que la posibilidad de beneficios para un grupo, sea una razón suficiente para generar una acción colectiva. Es así que los aportes más importantes de este economista al estudio de la acción colectiva, se refieren a la tendencia individual a “no cooperar” en acciones colectivas (teoría del gorrón o “free rider”) y a la necesidad de implementar incentivos para que los individuos actúen a favor de un interés común (Olson, 1992).

Miller Moya plantea un interrogante que abre el debate señalando: ¿es el escenario dibujado por Olson el único posible para el desarrollo de la acción colectiva? La principal crítica a estos modelos es su carácter paramétrico. En este sentido resulta útil la introducción de los modelos desarrollados por la teoría de juegos, que permiten la consideración de entornos estratégicos de decisión. Es así que el conjunto de situaciones se puede clasificar en tres escenarios posibles a partir de la utilización de modelos formales (juegos) Miller Moya (2007) (Tabla 1).

Tabla 1. Escenarios y juegos utilizados

Escenario	Juego utilizado
1. Dilemas sociales	Dilema del prisionero
2. Grupos privilegiados	De la masa crítica
3. Coordinación	De coordinación pura
	De la seguridad

Fuente: Miller Moyá (2004)

El segundo escenario reconoce la existencia de grupos privilegiados, y la existencia de subgrupos con intereses o recursos suficientes para procurar que el bien colectivo sea suministrado. Dada esta condición, se está en presencia de un grupo donde hay coincidencia entre los intereses individuales y colectivos y por lo tanto no se presenta dilema social alguno (Heckathorn, 1996; Miller Moya, 2004).

En el tercer caso el problema central es la coordinación entre individuos. Se trata de situaciones en las que “actores tienen intereses similares y, aunque puede no importarles qué solución será la impuesta, están de acuerdo en que algún tipo de solución es necesaria” (Wilson y Rhodes, 1997:767, citado por Miller Moya 2004:186).

Teniendo en cuenta estas orientaciones conceptuales el estudio aborda el análisis de la organización de consorcios de riego en el Proyecto de Desarrollo Acueductos del Norte Entrerriano, donde se busca identificar opciones institucionales para resolver los conflictos que plantea la sistematización y distribución del uso del agua para riego entre productores citrícolas de la provincia.

En esta dirección, la investigación tiene como objetivo, analizar los procesos sociales y tecnológicos que involucran tanto la operación de la infraestructura física de riego como la interacción entre regantes que condicionan la organización de los consorcios de riego en el área de influencia del Acueducto de Villa del Rosario, una obra de riego comunitario con financiamiento del Estado, destinada al desarrollo social y productivo de la zona citrícola de esta localidad, ubicada en el departamento de Federación, Provincia de Entre Ríos.

Metodología

A los efectos de cumplir con el objetivo propuesto se analizó el marco jurídico- institucional que regula el uso y aprovechamiento del recurso hídrico en la provincia de Entre Ríos. Para ello se consultaron documentos de trabajo con información de carácter nacional y provincial relacionados con proyectos de riego, principalmente en las Provincias de San Juan y Mendoza, como también los resultados de estudios de investigación en la zona citrícola (INTA, 2011; MAGyP-PROSAP, 2009; Pagliettini et. al, 2016). Para avanzar en la identificación de los principales agentes intervinientes y profundizar el análisis de los aspectos organizativos y económico-financieros relacionados con la gestión del sistema de riego, se sistematizó la información proveniente de documentos elaborados con la participación de los

usuarios del agua para riego, de consultorías, de entrevistas a integrantes del Consejo Regulador de Uso de Fuentes de Agua (CORUFA) y de la Dirección de Hidráulica de la Provincia, realizadas durante la ejecución del proyecto.

Como en la gestión del ambiente y de los recursos, surgen muchos enfoques e intereses opuestos, se debe dar particular atención al problema de los diferentes valores y metas de los grupos sociales que interactúan. El procedimiento de “análisis de conflictos” fue incorporado en muchos casos (Voogd, 1983; Munda et al, 1995), para que los encargados de elaborar políticas puedan tomar decisiones “defendibles” que tengan consenso y sean equitativas para los distintos actores involucrados (Munda, 2004).

Para ello se caracterizó la estructura productiva de las explotaciones cítricas que se encuentran en la zona de influencia del Acueducto Villa del Rosario, en los aspectos estructurales, tecnológicos y organizativos, tomando como base el Documento de Factibilidad del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PRO-SAP), complementado con un relevamiento realizado por la Provincia en el período 2013/2014, y con una muestra que abarcó 40 explotaciones de diferentes escalas de superficie sobre el padrón de regantes del proyecto de riego, focalizado en aspectos relacionados con la composición familiar, la estrategia productiva, la capacitación y sobre aspectos asociativos.

Posteriormente se realizó una encuesta formal con el objetivo de analizar el impacto de la obra en los aspectos técnicos y productivos, la organización del manejo comunitario del agua y el funcionamiento del consorcio, en base a un muestreo estratificado a los productores del área (muestra de 44 explotaciones); los resultados de las mismas se complementaron con entrevistas semiestructuradas a informantes calificados: técnicos, asesores vinculados al proyecto y funcionarios de diferentes organismos (CORUFA, Dirección de hidráulica, Secretaria de la Inversión Pública y Desarrollo territorial, Secretaría de la Producción, Intendente y Concejales).

Antecedentes

Frente a la creciente demanda del recurso hídrico con fines económicos-productivos, y los conflictos de intereses suscitados, el gobierno de Entre Ríos, atendiendo a las necesidades de planificación, sancionó en 1998 un Código de Aguas - Ley N° 9.172 de 1998 y su Decreto Reglamentario N° 7.547 de 1999, para regular el uso y aprovechamiento del recurso natural constituido por aguas subterráneas y superficiales en todo el territorio de la provincia.

Entre los considerandos más importantes del Código de Aguas figura además la creación de un “Catastro de Fuentes de Agua Superficial y Subterránea”, y la creación de un “Consejo Regulador del Uso de Fuentes de Agua” (CORUFA), integrado por representantes de organismos públicos, asociaciones de productores y entidades profesionales, quien como autoridad de aplicación interviene en el otorgamiento de permisos, resolución de conflictos y define el canon a pagar.

El estado provincial ha promulgado también otras leyes y decretos en materia

hídrica (Ley de Aguas Termales, Ley de Línea de Ribera, Ley de Comités de Cuenca y Consortios de Aguas, etc.), pero muchas de ellas aún no han sido reglamentadas o lo están de manera parcial, y no existen mecanismos de control y supervisión que aseguren su cumplimiento. Esta situación, unida a la escasa coordinación entre organismos públicos y privados responsables de la política hídrica provincial, debilita el marco institucional para una eficiente administración del uso del recurso agua (Pagliettini, Silvero, Domínguez, 2016).

Desarrollo de la investigación

Organización de los consorcios de riego

Los recursos propiedad de un colectivo, pueden estar caracterizados por el “libre acceso” o por el “acceso restringido”. En el caso del agua proveniente de fuentes superficiales como ríos o arroyos, o de acuíferos subterráneos, el problema de la asignación surge por tratarse de un RUC de libre acceso, lo que posibilita que cualquiera pueda apropiarse del mismo o de sus servicios.

Según lo establece la normativa vigente a nivel nacional y provincial, el agua es un bien de dominio público. Le compete al Estado el deber inalienable de su gestión, es decir, la regulación de su uso y aprovechamiento en función del interés público.⁴ La principal diferencia que mantiene con los bienes públicos puros es la rivalidad en su uso, ya que los problemas de “sobreutilización” son típicos en bienes de propiedad comunitaria con libre acceso.⁵ Esta situación se deriva de la posibilidad de utilizar “unidades de recurso” que caracteriza a los RUC. “El desconocimiento de la diferencia entre la posibilidad de sustraer unidades de recurso y el uso conjunto de un sistema de recursos contribuyó en el pasado a la confusión de la relación de los RUC con bienes públicos o colectivos” (Ostrom, 2011: 80).

Así, siguiendo la conceptualización de Ostrom, para gestionar un RUC es necesario diferenciar el concepto de “sistema de recursos” y el de “flujo de unidades de recursos” producidas por el sistema, que son interdependientes. En el caso analizado, la represa de Salto Grande constituye un sistema de recursos, capaz de promover un flujo variable de unidades de recursos para uso agrícola de la que se apropian los individuos. El agua que va a demandar el Proyecto no tiene competencia con otros usos, ya que el caudal de la represa es de 4.600 m³/s (máximos de 37.700 y mínimo de 109) y el Proyecto consumirá 23 m³ /s mientras que, en la ribera opuesta del río,

4 La naturaleza pública del agua deriva de su aptitud de satisfacer “multitud de usos necesarios a la vida, a la industria y a la agricultura”. Integran en consecuencia el dominio público, cuyo titular es la ciudadanía, que no la administra en forma directa sino a través de sus autoridades (Constitución Nacional, Art. 22; Del Castillo, 2007). También la reforma constitucional de 1994 incorpora a la Constitución Nacional dos artículos: el 124, donde se señala que «corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios» y el 41, en donde señala que le compete al Estado Nacional fijar políticas que garanticen el desarrollo sustentable y la preservación y recuperación del medio ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

5 Los bienes públicos puros son aquellos donde nadie puede ser excluido de su uso y no existe rivalidad.

en Uruguay se utilizan 27 m³ /s .⁶

Siguiendo una terminología habitual en este tipo de estudios, se llamará “apropiadores” a los que sustraen estas unidades para producir frutas, “proveedores” a los que se encargan de la provisión de un RUC, y “productor” a cualquiera que repare o lleve a cabo acciones para su sostenimiento en el tiempo. El acueducto Villa del Rosario es un proyecto de riego para la zona citrícola, construido por el gobierno de la Provincia de Entre Ríos y, según establece la normativa vigente, constituye un curso artificial de dominio público.⁷

La estructura administrativa se puede organizar de diferentes maneras: a) centralizada, donde el poder central ejerce de manera directa la actividad administrativa; b) desconcentrada, donde si bien existe una dependencia jerárquica a una autoridad central, las competencias para resolver situaciones problemáticas se encuentran dispersas entre distintas dependencias específicas y c) la administración descentralizada, cuando la estructura es dotada de “personalidad jurídica propia y competencias regulares y permanentes”; suele existir también en estos casos un control jerárquico por parte de la autoridad central.

Según Pinto (2014), los esquemas desconcentrados y descentralizados no solo presentan ventajas en cuanto a la especialización de sus agentes en áreas del conocimiento, sino que también permiten una interacción directa de los mismos interesados en la gestión de las necesidades comunitarias, dando mayor rapidez a la resolución de problemas. Este tipo de conformación puede presentar distintos grados, donde no solo se aseguren estructuras con autarquía técnica, sino también política y económica-financiera, “En la medida que las infraestructuras hídricas correspondan a la esfera pública, resulta una atribución pública su gestión, aunque esta pueda plantearse en un esquema de administración descentralizada, a favor de los mismos particulares beneficiarios de tal infraestructura” (Pinto 2014).

En el marco de la Ley 9172, los usuarios de agua tienen derecho a integrar consorcios de aguas suscribiendo la correspondiente solicitud ante el CORUFA y, siendo esta refrendada por el poder ejecutivo (art. 11, Decreto 7547/99).

Los consorcios de usuarios de agua, organismo creado por el CORUFA, tendrán la función de “proveedor y productor” en la medida que esta función sea delegada por el poder público.

Tales consorcios, regidos por la Ley 9757, Cap. IV, estarán integrados por los propietarios, condóminos, arrendatarios, locatarios, usufructuarios, poseedores y/o tenedores precarios con autorización de los dueños del inmueble, ubicados dentro de la jurisdicción del consorcio, y tienen como finalidad la ejecución de trabajos de construcción, mantenimiento y conservación de las obras existentes para optimizar las condiciones de drenaje y de las obras hidráulicas, y/o de arte y/o complementarias que se construyan (Pinto, 2014).

Cuando muchos apropiadores dependen de un sistema de recursos determi-

6 El Convenio Relativo al Aprovechamiento de los Rápidos del Río Uruguay en la Zona de Salto Grande (1946) ya establecía dentro de sus cláusulas la posibilidad de uso de agua para riego; sin embargo, Argentina nunca hizo uso de su derecho.

7 Serán públicos conforme al artículo 2340 inc.7 del Código Civil, si han sido construidos para utilidad o comodidad común.

nado, las mejoras al sistema están a disposición de todos ellos de manera simultánea. En este atributo se encuentra el origen de la tentación de “desertar” (free-ride) que comparten los usuarios de los RUC y de los bienes públicos. Las principales proposiciones de una teoría de los bienes públicos, derivadas de la imposibilidad de la “exclusión”, se aplican a ambos tipos de bienes.

Por su parte, la apropiación y uso de las unidades de recursos que pueden sustraerse se relacionan con la teoría de los bienes privados. Los apropiadores de los RUC que se auto-organizan para gobernarlos y administrarlos se enfrentan a problemas similares a los de apropiación de bienes privados y a los de suministro de bienes públicos. Ambos aspectos se encuentran íntimamente vinculados tanto física como analíticamente (Ostrom, 1985).

A los efectos de asegurar el funcionamiento de los consorcios de agua, un instrumento legal sugerido, que si bien no contempla la ley 9757 de manera expresa, es la provisión de un estatuto autoimpuesto por los integrantes. Esta propuesta permitiría a la vez precisar los aspectos ejecutivos necesarios para el normal funcionamiento del mismo y, a la vez, otorgaría un importante grado de participación a los propios interesados en la materia que se regula, potenciando no solo el éxito de su aplicación sino la legitimación política de la decisión (Pinto 2014).

Estudios realizados en la provincia de San Juan señalan que “...el conjunto de las normas que gobiernan la gestión del agua como recurso natural de dominio público y uso común es fuerte en lo macro y débil en lo micro (...) En términos de Ostrom, son las normas operativas, en la base de la pirámide, las más ambiguas, en contraposición a las electivas y constitucionales que son más claras” (Miranda, et.al, 2011:123).

Esta situación contrasta con la de otras jurisdicciones, con un ordenamiento jurídico similar, como el caso de la vecina provincia de Mendoza y el de España. Las inspecciones de cauce y las comunidades de usuarios, respectivamente, funcionan como verdaderos organismos descentralizados, con participación de todos los usuarios en asambleas, y gozan de personería jurídica como instituciones de derecho público (Del Campo García, 2000). Dictan sus propios estatutos y se autogobiernan, teniendo capacidad de normar y sancionar. También ostentan la propiedad de toda la infraestructura dentro de su jurisdicción (Miranda, et.al, 2011).

Los regantes. Caracterización

El Acueducto de Villa del Rosario se encuentra en el Departamento Federación. Allí son habituales los establecimientos con predominio familiar-empresarial, donde se combina la realización de tareas por parte de la familia junto con trabajadores contratados en forma temporal o permanente.

El área presenta predominio de la citricultura: la superficie está implantada en un 40% con naranjas, un 60% con mandarinas, y una menor proporción de limones y pomelos. El tamaño de fincas va desde 5 a 61 has, siendo la superficie promedio 33 has.

Existen 91 establecimientos productivos, propiedad de 68 productores entre pequeños y medianos. El total de hectáreas implantadas en el área de cobertura del proyecto es de 2280,64. Los principales resultados del relevamiento realizado por el PROSAP, permiten señalar ciertos aspectos que caracterizan a los productores del área.

Del total de los encuestados el 62,5% residen en el predio con su grupo familiar (padres e hijos); el 25% los padres viven en el predio, no así los hijos, y solamente el 12,5% no viven en sus chacras, encontrándose en los pueblos de las zonas aledañas a sus predios. Es importante destacar que el 100% de los mismos son propietarios, siendo su principal actividad la citricultura.

Con respecto al nivel de escolaridad, la mayoría tiene educación primaria: 40% de padres e hijos terminaron la educación primaria, 32,5% de los padres terminaron el primario y los hijos el secundario. Si bien son básicamente productores familiares, los porcentajes de mano de obra familiar y contratada son muy variables. El 60% solo usa mano de obra familiar.

El 65% de los productores no reciben asistencia técnica, el resto sí cuenta con la misma, mediante profesional privado -que generalmente son Ingenieros Agrónomos especializados en el tema- o mediante profesionales de instituciones como el INTA, Ministerio de Producción y de la Asociación de Citricultores de Villa del Rosario, del comerciante que le vende los agroquímicos, etc.

Para conocer su experiencia en emprendimientos conjuntos se relevó su participación, donde sólo el 30% participa en cooperativas, como la Asociación de Citricultores de Villa del Rosario, Cooperativa de Comercialización e Industrialización Cítrica de Villa del Rosario Ltda., Cooperativa de Productores Viveristas, Cooperadora escolar y de capilla, etc.

En los aspectos tecnológicos se registró la utilización de fertilizantes químicos y orgánicos y control de plagas y malezas en un 100% de los casos.

En la mayor parte de los casos relevados la producción se destina al mercado interno; solo el 17,5% de los productores destina parte de su producción al mercado externo.

Principales acciones para facilitar la organización de el Consorcio

El Acueducto de Villa del Rosario, construido a partir de un convenio entre el gobierno de la Provincia de Entre Ríos y el PROSAP-BID (Banco Interamericano de Desarrollo), se llevó a cabo con el objetivo de abastecer de agua a 2280,64 has. con plantaciones de cítricos. El proyecto se efectuó a partir del documento original realizado por la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande (CAFESG), en el año 2001.

La obra se inicia en el 2012, después de dieciocho años de solicitudes de los productores, quienes en gran medida habían sido afectados por la construcción de la Represa de Salto Grande.

El acueducto fue utilizado por primera vez en el 2018, en un periodo de se-

quía muy significativo para la región, lo que permitió a los productores salvar su producción.

Sin embargo, a lo largo del período de realización de la obra, según relatan los principales referentes “el proyecto se desarrolla en un ambiente de descreimiento y desconfianza, con poca interacción entre los productores y escasa participación en asociaciones y emprendimientos compartidos. Las mujeres y los jóvenes no manifiestan interés en asumir compromisos relacionados con el proyecto” (Rébora, 2017).

Con el objetivo de fortalecer los elementos de la organización social intrínsecos al desarrollo del riego se buscó afianzar los lazos de solidaridad interfamiliares, promoviendo la participación de las mujeres y los jóvenes en la toma de decisiones, lograr una mayor confianza de los productores con respecto a los beneficios de la obra e implementar los mecanismos para que los logros alcancen a todos los actores sociales involucrados, visibilizando las problemáticas de los pequeños productores.

Independientemente de quienes inicien un proyecto, es más probable que éste tenga éxito cuando se incorporen los saberes locales y se respete la cultura de la población beneficiaria; los liderazgos que se manifiesten deben ser aprovechados para alcanzar los objetivos propuestos.

Que el proyecto responda a necesidades del grupo y resuelva problemas concretos, será una condición para que los beneficiarios de la obra se empoderen de la misma y cumplan con los compromisos y obligaciones que derivan de la provisión, distribución y mantenimiento del recurso.

Las estrategias utilizadas en el transcurso de realización de la obra se valieron de una serie de instrumentos técnicos para alcanzar los objetivos planteados. Se diseñó una encuesta que permitió relevar diferentes aspectos referidos a la composición familiar, la estrategia productiva desarrollada, la capacitación y acerca de vínculos asociativos (componentes “blandos” del proyecto a realizar). El foco de interés se centró en el grupo familiar, con énfasis en la participación de las mujeres y los jóvenes; para ello se visitó a cada una de las 91 familias involucradas. Para formalizar las reuniones, la convocatoria se hizo personalmente o a través de medios de comunicación, y también valiéndose de la Asociación de Citricultores Para facilitar la participación, el lugar de encuentro fue en la propia Colonia.

Se brindaron capacitaciones en diferentes temáticas de interés para los grupos participantes: cooperativismo, buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas de manufactura, sistemas de riego, organización del consorcio de riego según normativas vigentes (Ley Provincial 9172/98 de Aguas y Ley Provincial 9757 de Comités de Cuencas y Consorcios del Agua) y temas ambientales. Se organizaron talleres participativos sobre temas de género en Entre Ríos y en Tucumán y Mendoza, donde se visitaron obras de riego, consorcios, y se realizó un activo intercambio con técnicos y productores. (Rébora, 2017).

Algunos resultados y consensos alcanzados en la construcción del Consorcio de Riego de Villa del Rosario

En abril-mayo de 2018, con el objetivo de analizar el impacto de la obra en los aspectos técnicos y productivos, la organización del manejo comunitario del agua y el funcionamiento del consorcio, se realizó una encuesta a productores, informantes calificados y funcionarios. El total de los productores encuestados ascendió a 44. Los resultados señalaron que el 70% (31) de los productores presentan -en distinta proporción- plantaciones de mandarinas definidas como “comunes” o “criollas”. La misma ponderación para naranjas arrojó que el 14% (6) de los encuestados tiene plantadas variedades definidas como “comunes”.

El 54% de la producción de los encuestados se comercializa en la quinta. Es decir que los productores, en la señalada proporción, no parecen integrar de forma mayoritaria a la comercialización entre sus actividades. Un 14% de la producción se comercializa a través de un acopiador, un 11% a través de puestos propios de los productores encuestados, 11% tiene como destino las fábricas de jugos y un 5% otras alternativas.

El 52% (23) de los productores encuestados regaba antes de la obra. Luego de la misma ese porcentaje pasó a ser del 86% (38). A su vez, un 25% (11) de los que regaban previamente, incrementó la superficie de riego de su establecimiento. Todos los regantes pasaron a obtener agua proveniente del acueducto, reemplazando la fuente subterránea, o dejándola como alternativa en algunos casos.

Con referencia a los aspectos positivos que se perciben de la obra, las respuestas refieren principalmente a la prevención frente a la sequía, a la calidad y rendimientos de la producción y a los beneficios colectivos que la obra reporta “a la comunidad”. Hay sin embargo casi nula referencia a aspectos referidos al ahorro de costos operativos, aunque algunas respuestas expresaron inquietud por desconocer cuanto se iba a pagar por la obra.

Con respecto a la percepción de los productores encuestados respecto del componente blando del proyecto, el 82% (36) asistió a las capacitaciones, y de estos, el 78% (28) expresó una opinión positiva de las mismas. Ninguno se expresó en términos negativos. Hay expresiones positivas referidas a la asistencia de mujeres a las capacitaciones. Se rescata también lo aprendido respecto al tratamiento de envases de agroquímicos.

El 70% de los encuestados, al preguntársele si se siente parte del consorcio, respondió afirmativamente. No hubo comentarios negativos. El 61% (27), tiene buena opinión respecto de la forma en que fueron elegidas las autoridades, aunque algunos (12%) se manifestaron el contra del mecanismo, argumentando que fue poco democrática la elección de la segunda (actual) comisión.

Con respecto al funcionamiento del consorcio hay un consenso generalizado (96 %) respecto a que sea el mismo consorcio el que lleve adelante la gestión administrativa de la infraestructura del sistema de riego, reconociendo idoneidad a los integrantes para desempeñar esa función y permitiéndole adquirir control sobre la obra, frente a la alternativa que sea manejada por terceros ajenos. Además, consi-

deran que sea el consorcio ya formado con los ocupantes de tierra quien tramite la concesión de agua, y no que sea solicitada en forma individual a las autoridades u organismos del gobierno.

El 93% (41) se mostró de acuerdo con establecer un estatuto de funcionamiento que delimite derechos y obligaciones de los integrantes. Para la elaboración del mismo, un 68% (30) manifestó su preferencia por establecer como metodología reuniones entre los usuarios. Este porcentaje disminuye al 47% cuando se les pregunta acerca de la posibilidad de realizar talleres con y sin participación de autoridades reguladoras del recurso hídrico. Predominó a su vez la opinión que el referido estatuto debe contener explícitamente derechos (87%) y obligaciones (82%) de los usuarios, así como mecanismos de control (79%). El consenso disminuye cuando se les interroga respecto de pautas más abstractas, como el caso de si el estatuto debe contener objetivos (66%) y fines (64%).

Con respecto a la representación en el consorcio, hay consenso casi unánime en la posición de establecer un voto por usuario, independientemente de la superficie regada. Predominó la postura que la concesión sea a perpetuidad (55%), respecto que la misma sea por un período limitado (32%). Una leve mayoría (52%) opinó que la oferta de agua para cada regante debiera ser por hectárea y a un caudal definido para la misma. Algunos encuestados manifestaron reparos, opinando que cada hectárea podría tener un uso consuntivo diferente y que habría que considerar este aspecto.

Respecto a la pregunta ¿Cree Ud. que corresponde pagar por el servicio? y ¿Por qué? el 81 % (36) están de acuerdo en pagar por el servicio, argumentando principalmente que, para el correcto funcionamiento de la obra, es necesario pagar por el mantenimiento. Sin embargo, se da cuenta también de que un 14% (6) cree que no debe pagar, principalmente por haber sido afectado por la obra Salto Grande. Un 5% (2), prefirió no responder.

Con referencia al modo de pago, el 60% (26) preferirían pagar un canon, que se determina en forma anual. Solamente el 5% (2) se inclinó por los derechos de concesión, que se pagan una sola vez cuando se otorgan. Mientras que el 14% (6) estarían dispuestos a pagar por los dos conceptos mencionados anteriormente (canon y concesión), quedando un 21% (9) de productores sin responder.

Los informantes calificados que fueron encuestados (11), ante la pregunta que se le formuló respecto a cual era su parecer, con referencia a la disposición del productor beneficiario a pagar por el uso del agua, la mayoría (56%) respondió afirmativamente, en tanto algunos manifestaron no estar seguros o directamente que no lo harían (44%). Entre los funcionarios entrevistados (10) en tanto, el 89% se manifestó por la afirmativa. La misma pregunta, pero referida a si el propio encuestado opina que el productor debiera pagar arrojó una respuesta afirmativa unánime en la totalidad de los funcionarios y de los informantes calificados.

Frente a la pregunta de qué es lo que debiera pagar el productor, prácticamente la totalidad de los informantes calificados y de los funcionarios se inclinaron por el pago de un canon anual, aunque parte de ellos también incluyó un pago único en concepto de derechos de concesión. La mitad de las respuestas de ambos tipos de

encuestados asociaron el pago a conceptos inherentes al mantenimiento de la obra, en tanto que la otra mitad esbozó respuestas ampliadas asociadas a la valoración del recurso como tal.

Tanto informantes calificados como funcionarios percibieron diferencias entre los integrantes del grupo, con más énfasis en los aspectos económicos, pero también con respecto a la posibilidad de generar vínculos comerciales y sociales. Los ejes que plantearon sobre los cuales se debiera trabajar son en la organización, básicamente referidos a la capacidad que poseen los productores para ponerse de acuerdo y actuar en conjunto, desarrollar una cultura institucional fortalecer los canales de información, y generar más confianza entre los productores con los funcionarios gubernamentales.

Conclusiones

La posibilidad que brindan los RUC, propiedad de un colectivo de “apropiarse” de “unidades de recursos”, la diferencia de los bienes públicos. Es así que el agua constituye un bien de dominio público, por la imposibilidad de excluir a individuos de su uso. Pero, al mismo tiempo, es un bien privado por la posibilidad de sustraer unidades para beneficio o disfrute individual. Uno de los principales problemas que plantea la sistematización y distribución del uso del agua para riego entre productores citrícolas de Villa del Rosario es el de la “organización”; una que permita especificar un marco institucional que contemple el diseño de reglas operativas, adecuadas para la explotación e inversión en el recurso colectivo. Si bien los modelos de decisión, como la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva resultan útiles para explicar problemas de interacción en el uso de bienes colectivos, suelen ser limitados para diseñar políticas públicas. En cada caso se deben seleccionar los arreglos contractuales, para una acción colectiva auto-organizada o decidir qué intervención estratégica será necesaria para alcanzar los objetivos comunes. Esto debe contemplar el diseño de políticas hídricas que aborden la problemática del recurso en forma integral, acompañando los procesos de fortalecimiento de las organizaciones de usuarios para que puedan adquirir autonomía, compromiso y disposición a lograr un sistema de distribución del agua equitativo, eficiente y cuidadoso del medio ambiente. Para profundizar el análisis de la lógica de funcionamiento de las organizaciones de usuarios de los recursos hídricos, es necesario conocer a los actores sociales involucrados, la conformación de los grupos con mayor o menor grado de heterogeneidad, la disponibilidad de recursos de sus integrantes, los objetivos que persiguen y las contradicciones que se plantean entre el interés individual y el beneficio social.

Los productores afectados al proyecto son productores citrícolas de tipo familiar, propietarios de sus explotaciones, habiendo alcanzado en su mayoría el nivel primario de educación; mantienen además prácticas tecnológicas inherentes a su condición de citricultor, lo que le da cierta homogeneidad al grupo. No obstante, se diferencian por su diferente nivel de capitalización y sus estrategias comerciales. En-

tre los escenarios estratégicos de decisión que plantea la acción colectiva se encuentra un problema de “coordinación”; todos manifiestan un interés común, “mejorar la disponibilidad de agua”, principalmente como prevención ante la sequía, y para mejoras en la calidad y rendimiento de su producción. Destacaron además los “beneficios colectivos” que la obra trae a la comunidad. Han participado activamente de las capacitaciones, incorporándose jóvenes y mujeres a las mismas y manifestaron sentirse parte del consorcio, asumiendo la necesidad de formalizarlo institucionalmente. Destacaron en general la importancia de pagar un canon por el uso del agua con fines productivos, priorizando el componente gastos en el monto de la cuota. Funcionarios e informantes calificados compartieron la propuesta de un pago anual, pero consideraron en su mayoría que este debe cubrir además de los gastos, los costos de la inversión realizada. Si bien la mitad de las respuestas de estos últimos actores encuestados asociaron el pago a conceptos inherentes al mantenimiento de la obra, la otra mitad esboza respuestas ampliadas asociadas a la valoración del recurso como tal. Es importante señalar que existe una percepción generalizada en los agentes entrevistados de una deuda pendiente del Estado con este grupo de productores, con respecto al pago de indemnizaciones que se remontan a cuando se realizó la obra de Salto Grande.

En este escenario de “coordinación”, si bien los productores beneficiarios de este proyecto de riego comunitario manifiestan distinto nivel de capitalización y posibilidades de generar vínculos comerciales y sociales, las acciones desarrolladas para la conformación del Consorcio han evidenciado la existencia de intereses comunes en lo que se refiere a la incorporación del riego, que tiende a bajar la incertidumbre en el resultado económico-productivo, fortaleciendo los mecanismos para concientizar a los productores respecto al alcance de los beneficios de la obra que incluirá a todos los actores sociales involucrados, visibilizando la problemática del pequeño productor.

Se identificaron como aspectos positivos tendientes a favorecer la organización de los consorcios, la alta participación de mujeres y jóvenes en las convocatorias realizadas, que se expresan en un mayor nivel de asociación comunitaria a través de redes sociales que fortalecen lazos de solidaridad. También se destaca el manejo democrático del recurso expresado al no vincular el voto a la superficie operada y el acuerdo para establecer un estatuto de funcionamiento que delimite derechos y obligaciones elaborado por los beneficiarios, favoreciendo de este modo la participación y el manejo descentralizado del consorcio.

Las mayores limitantes para el ordenamiento del sistema, se relacionan con la necesidad de formular políticas que permitan el funcionamiento de verdaderos organismos descentralizados, con reglas operativas claras y flexibles, cuyas ventajas se manifestarían en una mayor participación de los usuarios en la toma de decisiones, un mayor control administrativo, un vínculo más cercano con la autoridad de aguas y una mejor percepción de los costos, lo que estimularía un mayor aporte económico, más ajustado a las necesidades de mantenimiento.

Bibliografía

- Convenio relativo al Aprovechamiento de los Rápidos del Río Uruguay en la Zona de Salto Grande (1946). En: <https://www.dipublico.org/7033/convenio-relativo-al-aprovechamiento-de-los-rapidos-del-rio-uruguay-en-la-zona-de-salto-grande-1946/>.
- Del Campo García, A. (2000) Las comunidades de regantes de España y su Federación Nacional. Federación Nacional de Comunidades de Regantes, Madrid.
- Del Castillo L. (2007). La gestión del agua en la Argentina. Argentina: Ciudad Argentina.
- Embid Irujo A.; Martín, I. 2015. "La experiencia legislativa de la década 2005-2015 en materia de aguas en América latina y el Caribe". http://www.cepal.org/sites/default/files/la_experiencia.pdf.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). 2011. Estudios Sociales de Riego en la Agricultura Argentina. Ed. INTA.
- Linares, F. 2002, "Elección racional y normas sociales: una vuelta más de tuerca". Revista Internacional de Sociología, n° 32, pp. 77-99.
- Martínez Alier, J. & Roca Jusmet, J. (2006). Economía ecológica y política ambiental. México: FCE.
- Miller Moya, L. M. (2004). Escenarios para la acción colectiva. Revista Internacional de Sociología, 62(39), 167-197.
- Miller Moya, L. M. (2007). Coordinación y acción colectiva. Revista Internacional de Sociología, 15(46), pp.161-183.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Argentina (MAGyP) -Programa De Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). 2009. Proyecto de riego en zona citrícola de Villa del Rosario. Provincia de Entre Ríos. Documento de factibilidad.
- Miranda, O. (Ed.) 2011. Agua para el desierto: entendiendo los problemas de acción colectiva entre regantes de la provincia de San Juan En.: Estudios sociales del riego en la agricultura argentina. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) vol 1: 111-126.
- Munda, G. 2004 "Métodos y procesos multicriterio para la Evaluación social de las Políticas Públicas" Revista Iberoamericana de Economía Ecológica vol. 1: 1-15
- Munda, G.; Nijkamp, P.; Tietvel, P. 1995. "Quantitative multicriteria methods for fuzzy evaluation problems. European Journal of Operational Research N° 82 (79-97 pp.)
- Oberschall, A. 1994. Rational Choice in Collective Protests. Rationality & Society. Volume: 6 issue: 1, page(s): 79-100. Issue published: January 1, 1994. University of North Carolina at Chapel Hill. USA.
- Olson, M. (1992). La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos. México: Limusa.
- Ostrom, E. 1985. Institutional arrangements for resolving the commons dilemma: some contending approaches. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University Bloomington, March 23-27
- Ostrom, E. 2011. El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva. México: FCE-UNAM-IIS.
- Pagliettini, L.; Silvero, I.; Domínguez, J.: 2016. "Evaluación económica de la incorporación de riego complementario en la localidad de Villa del Rosario, Entre Ríos. Estimación de los excedentes generados y de la capacidad de pago de la obra por parte de los productores". X Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales. Rosario. Noviembre 2016.

- Pinto, M. 2014. Diagnóstico legal y elaboración de propuesta para la constitución de un consorcio de usuarios de agua en la zona citrícola de Villa del Rosario. Mimeo.
- Rébora, Maris (2017) Presentación de "Proceso de construcción social en proyecto de riego en zona citrícola Villa del Rosario dpto. Federación Entre Ríos" en el marco del Programa Interdisciplinario de la UBA para el Desarrollo (PIU-BAD) de la Mesa de Diálogo " Desarrollo y recursos naturales. incidencia de las políticas y del marco institucional en el ordenamiento de los recursos hídricos".
- Sandler, T. (1992). Global collective action. Theory and applications. Ann Arbor. University of Michigan Press.
- Voogd, H. 1983. "Multicriteria evaluation for urban and regional planning (London:Pion)
- Wilson, R. & Rhodes, C. (1997). Leadership and credibility in N- Person coordination games. The Journal of Conflict Resolution, 41(6), 767-791.

La organización de los consorcios de usuarios de agua para riego en la provincia de Entre Ríos. Un desafío para la gestión del recurso
Fecha de recepción: 05/02/2020
Fecha de aceptación: 10/04/2020