

EL AGUA COMO FACTOR DE DESARROLLO LOCAL

HELOÍSA SCHNEIDER
IICA/CHILE

1. INTRODUCCIÓN

La tarea de formular una política de desarrollo, sea ella de carácter nacional o local, implica la definición de un conjunto de criterios que deben ser conocidos y comprendidos por los agentes encargados de su elaboración y ejecución (González y otros, 1981). Tales criterios se imponen algunas veces, a partir de la fisonomía que cada gobernante quiera imprimirle a su mandato, y en otras, cuando se trata de comunas pequeñas, rurales y además pobres, por ejemplo, estos criterios se restringen a solucionar los problemas más urgentes quedando el proceso de planificación relegado a un segundo plano.

Desde otra perspectiva, cuando la nueva Ley de Municipalidades delega en el municipio la tarea de realizar funciones relacionadas con el fomento productivo local y la promoción del desarrollo comunitario, esta acción parte de la constatación de que dicha instancia cuenta con una serie de ventajas que le permite desempeñar con precisión estos nuevos papeles. Por un lado, se consideraron sus posibilidades a la hora de identificar demandas colectivas y su capacidad de cumplir funciones vinculadas a temas básicos de la vida comunal, por otro, la percepción de los usuarios de que el municipio es una instancia donde se gestionan los recursos, se resuelven los problemas colectivos y también en donde los ciudadanos y sectores carentes de representatividad y poder político y control sobre la administración pública local tienen posibilidades de participación, también política (Yarmuch, 1997).

Entre los municipios chilenos ya hay un significativo número de ellos que ha adaptado su planta de personal y su metodología de trabajo con miras a asumir y desempeñar un rol más dinámico como articulador y facilitador del proceso de gestión abandonando para tal su tradicional modelo ejecutor.

En este marco, el objetivo del presente artículo es dar a conocer cómo se ha dado y ha sido conducido este proceso en la comuna de Putaendo, que presenta las características antes mencionadas, no obstante lo que la particulariza es que, respondiendo a inquietudes que sin temor a equivocarse pueden atribuirse directamente a su ex alcalde, y no a las modificaciones percibidas

por la Ley 18.695, ha identificado con el apoyo de la ciudadanía, necesidades y restricciones a su progreso y formulado también de esta manera, una política de desarrollo de carácter local con una inusual tendencia largoplacista.

Así fue como se determinó que el agua, su uso y manejo, era el factor que afectaba más significativamente el proceso general de desarrollo de la comuna y el que más fuertemente habría de marcar el escenario futuro de esta. Por otro lado, el ex alcalde consideró que este proceso debiera enfrentarse ajeno a los tiempos que definen un período administrativo. Bajo este criterio incentivó la difusión y adopción de prácticas participativas, propuso y apoyó el diseño de instrumentos locales de desarrollo, reconoció oportunidades e implementó programas que permitieron proveer de agua al campo y con ello intervenir a través de nuevas tecnologías, sobre todo de riego, la estructura productiva local e impactar la calidad de vida de los putaendinos.

2. ANTECEDENTES DE LA COMUNA

Putando es una comuna rural, localizada en la parte alta del valle del río del mismo nombre, en la Provincia de San Felipe de Aconcagua, en la V Región de Chile.

Su superficie es de 1.474,4 km² y corresponde al 8,6% de la superficie regional; su población, de acuerdo a datos del INE de 1992, es de 12.806 habitantes, con un crecimiento constante y positivo (según el INE, en 1960 la población era de 11.728 habitantes y en el 2005, será de más de 14.000). La densidad poblacional alcanza los 8,7 habitantes/km². Se divide en siete distritos censales y según la distribución espacial, la población rural sobrepasa en algo la urbana, siendo el 59%, rural y el 41%, urbana.

El clima es Mediterráneo Semiárido con un déficit hídrico que se extiende de octubre a marzo, que hacen que el Valle del Putaendo se caracterice por ser una región que depende enormemente del río como fuente de regadío.

Presenta dos características muy marcadas y perpetuadas en el tiempo. Una es la fuerte fragmentación predial con un 90% de las explotaciones cuyas superficies varían entre menos de

0,5 y 10 ha que se ha mantenido estable entre los años 1964/5 y 1997 (INE, 1965 y 1997). La otra es la concentración de la propiedad de la tierra que está mayoritariamente en poder de personas jurídicas privadas, más específicamente, un 41% pertenece a sociedades anónimas y de responsabilidad limitada, un 55% a otras sociedades con contrato legal, que pueden ser órdenes religiosas o escuelas técnicas y solo un 3% a productores individuales (INE, 1997).

La principal actividad económica de la comuna es la agropecuaria, siendo el rubro más importante el frutícola que ocupa cerca de dos mil hectáreas. Las variedades cultivadas más significativas son el durazno conservero, la uva de mesa, el nogal y el damasco. También lo es la ganadería, destacándose los crianceros caprinos y bovinos con 9.846 y 6.927 cabezas respectivamente (INE, 1997).

Según el Censo Agrícola de 1964/5, los hoy día considerados rubros menores como las chacras, los cereales, la alfalfa y el tabaco, aunque todavía representan importantes fuentes de ingreso, consistían en esta época los principales productos agrícolas cultivados en la comuna.

Con relación a la pobreza del municipio, el "índice de pobreza comunal" elaborado por la SUBDERE¹ como indicador a la hora de establecer criterios de distribución del Fondo Común Municipal, la comuna ha visto acentuada su condición entre 1992 y 1997. En el período 92/93 estaba entre las trece más pobres de la Región, siendo Panquehue la más pobre; en el período que comprende los años 96/97, se encontraba entre las cinco más pobres, siendo Pectora la más pobre. Estos valores son concordantes también con el Índice de Desarrollo Humano PNUD/MIDEPLAN, publicado en el 2000. Ambas comunas presentan el IDH más bajo de la Región.

La comuna muestra una alta dependencia de fuentes externas de financiamiento, concentrada mayoritariamente en los aportes entregados por el Fondo Común Municipal, o recíprocamente, una baja capacidad para generar recursos propios debida principalmente a la escasez de fuentes de ingresos de índole local (Fondo Común Municipal, 1999).

Respecto a la situación socioeconómica de los habitantes, el municipio percibe, sobre todo en los últimos años, un evidente empobrecimiento de la población y que las fuentes de trabajo se

han reducido, hechos atribuidos principalmente al largo periodo de sequía que ha asolado a la comuna. Esta afirmación se basa en los datos arrojados por las Ficha CAS II, que ha contabilizado en dicha situación a un 84% de la población (la Ficha CAS II² fue aplicada, por iniciativa municipal, a un 95% de la población total).

Por otro lado, la comuna fue en los años 1998 y 2000 incluida entre las encuestadas por la CASEN³. Según estos resultados esta estaría no solo alejada de los índices regionales, sino que sus habitantes habrían acentuado su condición en el período mencionado, aunque los valores encontrados no sean comparables a los arrojados por las Fichas CAS II⁴ (Cuadro 1). La población ocupada varió un -4,6% en entre los años 98 y 2000, de acuerdo a CASEN 2000.

CUADRO 1
POBREZA COMUNAL, AÑOS 1998-2000 (%)

	Indigencia		Pobreza	
	1998	2000	1998	2000
País	5,6	5,7	16,1	14,9
Región	4,2	5,2	14,5	13,9
Comuna	6,2	7,2	19,3	22,2

Fuente: SERPLAC V Región. Encuestas CASEN 1998 y 2000.

- La Ficha CAS es un instrumento que permite identificar a la población en extrema pobreza y focalizar los programas asistenciales hacia los sectores más pobres. Es aplicada en forma descentralizada a través de las municipalidades y bajo el control y supervisión del Gobierno Provincial, Regional y Nacional (Raczynski, 1991).
- La Encuesta CASEN busca, en base a los ingresos y a partir de un muestreo, reconocer el grado de pobreza y/o indigencia en la cual vive la población de una determinada comuna.
- Estos resultados no concuerdan con las cifras obtenidas en las fichas CAS II indicador de pobreza utilizado por el municipio que, pese a no ser el indicador oficial usado por el Estado a la hora de distribuir recursos entre los programas de superación de la pobreza, estos parecieran, para el caso de esta comuna específicamente, ser más indicativos de la realidad socioeconómica de sus habitantes que los datos arrojados por la Encuesta CASEN de 1998. La diferencia entre estos resultados deja en evidencia una fuerte desconexión entre ambos indicadores y aunque se tome en cuenta la particular metodología de cada una de ellas, es importante reconocer la existencia de dichas diferencias. Su alcance puede significar que si el Estado y el municipio interpretan de manera distinta la pobreza de la comuna, esta pueda verse perjudicada a la hora de postular a programas estatales, o, lo que sería más grave, manejar de forma tendenciosa dichos datos a su favor.

1 Para la construcción del Indicador de Pobreza la SUBDERE utiliza datos proporcionados por JUNAE respecta a la escolaridad materna y déficit talla/edad de niños entre 0 y 6 años. Ver: SUBDERE. Fondo Común Municipal, 1999, pág. 48.

3. EL MUNICIPIO ORGANIZA A LA CIUDADANÍA. SE DEFINEN PROBLEMAS Y SOLUCIONES

En el entendido de que el éxito de iniciativas locales de desarrollo depende de la coordinación de los diversos agentes que actúan en el territorio (Albuquerque, 1997) y del reconocimiento de los principales problemas y potenciales que lo favorecen, y que es la administración local la que debiera asumir y promover estas iniciativas, el municipio de Putaendo se caracterizó, especialmente en los años noventa, por involucrar de forma continua y reiterada a estos agentes y sus habitantes en procesos decisivos y también en el diseño de instrumentos de planificación.

La introducción de esta metodología de trabajo ha implicado un mayor compromiso de la alcaldía y una activa participación de la ciudadanía, que aunque debiera haberse dado a partir de la configuración del Consejo Económico y Social, CESCO, que finalmente no se concretizó tampoco en Putaendo (iniciativa diseñada para impulsar la constitución de organismos o instancias de participación en los gobiernos comunales⁵), esta se ha fomentado desde el municipio o por el alcalde directamente como una forma de resolver problemas específicos como el del agua, o a partir de otras iniciativas derivadas principalmente de programas implementados por diferentes instituciones que operan en conjunto con el ámbito municipal. En la práctica, lo que hizo el municipio fue involucrar a los ciudadanos a través de espacios de participación en los cuales estos pudiesen aportar y buscar soluciones a los obstáculos percibidos, en un principio mayoritariamente por el municipio, como impedimentos a su propio desarrollo y al de la comuna.

En este contexto, la población ha participado activamente tanto en la elaboración de instrumentos definidos como esenciales al desarrollo integral de la comuna, como lo son el Plan Regulador y el Plan de Desarrollo Comunal, como de otros, de índole netamente local, como el Plan de Desarrollo Integral de Riego del Valle Putaendo y el Plan de Desarrollo Comunal sector Agropecuario, procesos que se describen de manera sucinta más adelante.

De lo anterior se desprende que, aunque estas acciones podrían verse básicamente como funcionales y que los actores involucrados no estaban capacitados para desempeñar este rol, el alcalde posiblemente percibía (hecho atribuible a su formación personal⁶) lo que advierte Nicod (1998),

en el sentido de que las instancias nacidas de manera informal, o de un ejercicio, son claramente más eficientes en cuanto al cumplimiento de sus propósitos que las implementadas de forma vertical, o de arriba para abajo, como serían los CESCOS o los Comités de Desarrollo Local (CDL)⁷, que tampoco han sido conformados ahí.

Con respecto a la estructura administrativa del municipio, esta, en los últimos años, ha sido modificada y adaptada, no solo a los planteamientos de la Ley Orgánica correspondiente, que propone la creación de nuevos departamentos y direcciones. En este marco, se conformaron la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación⁸ y la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Ambos integran la "orgánica" municipal y tienen responsabilidades administrativas.

En 1993 fue creado, por iniciativa del ex alcalde y como un cargo de confianza del mismo, el Departamento Agrícola y Desarrollo Rural Municipal. Este departamento no tiene la misma personalidad jurídica que los dos anteriores. Participa de la Mesa de Trabajo Técnica IRAL y funciona en estrecha relación con la Secretaría de Planificación. Actúa, tanto de forma directa, promoviendo y ejecutando proyectos de desarrollo agrícola, como ente articulador entre los usuarios y los demás estamentos como el FOSIS o el INDAP, por ejemplo.

El municipio también ha incluido en su agenda interna la asistencia jurídica⁹ con el objetivo de promover el acceso a la justicia. Su principal actividad ha constituido la capacitación en temas sociojurídicos y formación de extensionistas jurídicos entre la población local que haya completado la enseñanza básica.

en gran medida la importancia que este municipio le ha otorgado al sector rural y a la participación ciudadana.

7 Los Comités de Desarrollo Local (CDL) son instancias de participación implementadas solo en los municipios incluidos en los Programas PRODECOP (secano y IV Región) de INDAP. Por lo general, se conforman de siete miembros, que son el alcalde que además lo preside, la Secretaría de Planificación, el Departamento de Desarrollo Rural (cuando este no existe, el que participa es el profesional a cargo del PRODECOP local), y de cuatro dirigentes locales. También son invitados regularmente, pero su participación se da más bien en casos puntuales, el FOSIS, INIA, el Gobierno Regional, el INDAP, el SAG y otras instituciones según la necesidad en casos particulares.

8 Mediante el D.F.L. N° 119 - 19.231, del 8 de agosto de 1994.

9 El Artículo 4° de la Ley 18.695 define que las municipalidades podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas con la asistencia jurídica.

5 Hardy, 1997.

6 El origen campesino y la trayectoria en movimientos cristianos, del ex alcalde de Putaendo, explicaban

A. PLAN REGULADOR

La comuna cuenta con un Plan Regulador, a la fecha reformado, que data de los años sesenta. Su reforma nace de una iniciativa del Gobierno Provincial e incluye en su diseño a la comuna de San Felipe, hecho que ha implicado que el mismo haya incurrido en errores tales como no reconocer caminos ya existentes u obras de infraestructura terminadas, por lo cual ha sido aceptado con recelos por la comunidad y la alcaldía, que perciben además, en esta una actitud de exclusión.

B. PLAN DE DESARROLLO COMUNAL (PLADECO)

Por iniciativa municipal, en 1995, empieza a gestarse el que sería el primer al Plan de Desarrollo Comunal, cuando en un encuentro de participación y discusión de la realidad comunal con diversos actores locales, se elabora un documento que registra el perfil de los principales problemas de la comuna, pero que no da paso a un plan de desarrollo comunal, como el que posteriormente se empieza a elaborar.

El PLADECO, que a la fecha del estudio todavía estaba en etapa de confección, ha sido, por decisión del alcalde y apoyo del concejo, desarrollado por un equipo municipal, coordinado por la Secretaría de Planificación. Participaron de este proceso además, el Departamento Agrícola, la DIDECO, los departamentos de Salud, de Educación y Finanzas, profesionales en práctica del Servicio País y alumnos en práctica de la Universidad Católica de Valparaíso. Su diseño comprendía tres etapas¹⁰, entre ellas, una de diagnóstico, en la cual se consideraba un diagnóstico participativo en el cual intervinieron, preferentemente, las juntas de vecinos.

C. PLAN DE DESARROLLO COMUNAL SECTOR AGROPECUARIO

La elaboración del Plan de Desarrollo Comunal sector Agropecuario responde a una necesi-

dad del municipio en planificar coordinadamente su accionar en el ámbito rural, dada su manifiesta "inexperiencia" en dicho tema (palabras del ex alcalde).

El Plan, diseñado para atender el ámbito rural de la comuna, específicamente, lo fue en conjunto con el municipio, el SAG, el INDAP, los agricultores y otros organismos afines. Pero pese a lo anterior y según el municipio, este se ha caracterizado por haber sido "relativamente participativo" dada una evidente debilidad que en este campo demostraron los participantes y también las instituciones asociativas, hecho percibido tardíamente por sus promotores.

Su principal objetivo era mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales de la comuna. Para tal, propuso crear el Departamento Agrícola y Desarrollo Rural Municipal, concretizado en 1993, como una instancia de planificación y coordinación con otros organismos o instituciones relacionadas con la actividad rural y agropecuaria y una Mesa Agraria Comunal, como un espacio de encuentro entre las instituciones y organizaciones agrícolas como forma de coordinar sus acciones y por otro lado retroalimentar al municipio con miras a orientar sus políticas; desarrollar políticas que permitiesen solucionar el problema del riego del Valle de Putaendo –se elaboró en 1996 el Plan de Desarrollo de Riego–; apoyar la gestión de la actividad agropecuaria en temas como la información, capacitación, financiamiento, comercialización y tecnología –se llevó a cabo el Proyecto Centro de Información Rural, CIR entre los años 1997/98 con el apoyo de FAO–; apoyar a las organizaciones rurales comunales; desarrollar un plan de regularización de títulos de dominio y apoyo a la microempresa rural e iniciativas de reconversión para la agricultura familiar campesina de la comuna; proponer la adaptación de nuevas prácticas de cultivo –el Departamento Agrícola en concordancia con otras instituciones como el INDAP y el INIA, ha impulsado la adopción de nuevas técnicas de cultivo y la introducción de variables más apropiadas a las condiciones locales–; y la creación de políticas ambientales adaptadas a una visión más local.

D. PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DEL RIEGO VALLE PUTAENDO

La necesidad de un plan de riego queda en evidencia en la medida que la implementación de las propuestas incluidas en el Plan de Desarrollo Agrícola depende básicamente de la disponibilidad y de una mejor distribución de los recursos hídricos existentes en la comuna. Es posible afirmar entonces, que el Plan de Desa-

10 Las tres etapas del PLADECO

1. Diseño de plan de trabajo y propuesta metodológica;
2. Elaboración de diagnósticos: un autodiagnóstico municipal; un diagnóstico técnico; un diagnóstico participativo (juntas de vecinos) y la formulación de la imagen objetivo;
3. Estrategias de desarrollo: formulación de objetivos, metas y líneas estratégicas de desarrollo comunal. Esta etapa incluyó la capacitación de los funcionarios municipales, en temas de planificación y gestión, para organizaciones, en temas de planificación, formación de líderes.

rrollo Integral del Riego Valle Putaendo nace de la urgencia en corregir tales deficiencias.

Su origen se debe al "Seminario de Desarrollo Integral de Riego del Valle de Putaendo", celebrado a comienzos de los noventa, que es una iniciativa conjunta del municipio, de la Asociación Gremial de Productores Agrícolas del Valle de Putaendo y de la Junta de Vigilancia del Río Putaendo, con la colaboración de diferentes instituciones del Estado relacionadas con el riego en la comuna, autoridades locales, provinciales y regionales, parlamentarios y organizaciones comunitarias.

En ese seminario se concluye que, aunque sería el agua la principal barrera para el desarrollo de la economía de la comuna, el primer obstáculo a superar no tiene que ver con la sequía, aunque esta sea un fenómeno reiterativo en el valle, sino que se relaciona con la escasa tecnificación y modernización del rubro y con el arcaico e ineficiente sistema de regadío todavía empleado.

Las propuestas insertas en el plan dicen respecto a la urgencia de la construcción de un embalse de regulación en el sector alto del valle, al mejoramiento de la conducción de agua tanto intra como extrapredial y la necesidad de financiamiento para la construcción de pozos, acciones en algunos casos ya implementadas.

4. EL AGUA IMPULSA EL PROCESO DE DESARROLLO COMUNAL

Los instrumentos descritos en el punto anterior le han permitido a la comuna de Putaendo hacerse cargo de su propio desarrollo a través del ejercicio de planificar, siendo, sin lugar a dudas, la iniciativa más significativa, resultante de este, la que se orienta a solucionar problemas relacionados con el uso y manejo del agua, recurso imprescindible a la hora de proponer planes de desarrollo en regiones semiáridas como la en que se localiza esta comuna.

En este contexto y toda vez que dicho diagnóstico es respaldado por la ciudadanía y demás estamentos comunales, Putaendo se acoge, a raíz de acciones edilicias, en el año 1994 a los beneficios del Programa de Construcción y Rehabilitación de Obras de Riego Medianas y Menores, PROMM¹¹. A través de este programa,

que es apoyado por la Comisión Nacional de Riego, que busca solucionar necesidades hídricas determinadas bajo criterios de escasez del recurso y rentabilidad de las obras, se priorizaron fondos que fueron destinados a proyectos de difusión y riego. Estos proyectos, elaborados en concordancia con los lineamientos de esta Comisión y dentro de lo estipulado por la Ley de Fomento al Riego N° 18.450, han permitido a la comuna disponer de un 70% de comunidades de aguas cuyos canales están totalmente revestidos, ya sea entubados o en forma de canales¹². De los 37 canales de regantes existentes, 26 están revestidos y el río Putaendo está, en algunos tramos, totalmente canalizado. Con dicha acción fue posible reducir la pérdida del recurso por evaporación, fenómeno que afectaba su disponibilidad, impactaba la productividad y limitaba la implementación de nuevas áreas de cultivos. Cabe mencionar que la canalización de una parte del río no ha sido evaluada en cuanto a impactos ambientales y que no ha sido establecida una línea de base, aunque su objetivo haya sido ser un ejercicio cuyos resultados se replicarían en otros tramos del mismo río.

Los Censos Agropecuario de 1964/5 y 1997, observables en el Cuadro 2, demuestran que el sistema productivo de la comuna percibe un cambio en este periodo y que hoy día sus fuentes de ingresos se centran en rubros considerados más rentables, como el frutícola y el forestal, caracterizándose los primeros por cultivarse en áreas que disponen de riego aunque para esto se empleen solo de forma minoritaria sistemas como el goteo o la aspersión. Este tipo de cultivos ocupa cerca de un 60% de la superficie total regada.

El área total de riego, a la fecha, se acerca a tres mil, siendo el sistema más utilizado el gravitacional (sobre el 90%), que se basa en la repartición de los caudales superficiales del río Putaendo, los cuales son distribuidos por turnos, en épocas críticas de escasez del recurso, situación que se repite casi todos los años durante los meses de enero, febrero, marzo y abril, y que últimamente agravada por una prolongada sequía vivida por la región, ha incluido los demás meses del año.

Del análisis de los datos anteriores se advierte que el perfil productivo de la comuna viene efectivamente percibiendo transformaciones que podrían estar asociadas directamente a la mayor disponibilidad y distribución del agua, aunque y así también lo perciben diferentes actores locales, el potencial productivo del municipio todavía no alcanza el grado de desarrollo necesario

11 Este Programa se inicia en 1992, financiado con recursos nacionales y un préstamo del Banco Mundial. Tiene como objetivo focalizar la inversión en obras menores de riego, mediante la aplicación de la Ley 18.450, bonificando hasta un 75% del costo de la obra.

12 Echeñique, 1996.

CUADRO 2
SUPERFICIE Y TIPO DE CULTIVO
BAJO RIEGO Y SECANO

Años Censales	1965	1997
Superficie Regada Total	4.713,4	2.734,5
Tipo de cultivo		
Cereales y chacras	2.910,9	368,4
Cultivos industriales	122,5	51,4
Hortalizas y flores	327,6	173,1
Forrajes	1.224,6	303,5
Frutales total	288,1	1.698,8(*)
Frutales riego	285,0	1.698,8
Frutales secano	3,1	-
Viñas y parronales	21,3	0
Viñas de riego	19,7	3,3
Forestales	17,8	23,8
Superficie Sembrada Total	4.912,8	2.653,8

(*) En 1995/96 la cantidad de frutales alcanzaba las 1.450 ha.

Fuente: Censos Nacionales Agropecuarios de 1964/65 y Preliminar de 1997.

que le permita a la comuna cambiar la situación de pobreza que sigue caracterizando a sus habitantes. Lo anterior se explicaría, según estos mismos actores, en la sequía que ya hace tiempo asuela la región, en el sistema de riego todavía en uso y eventualmente en el manejo del recurso propiamente tal, puesto que el agua se distribuye entre todos los regantes que componen la Junta de Vigilancia del río Putaendo no estando claro si esto se da de forma eficiente en cuanto a la capacidad real de uso de cada uno de ellos. La Junta de Vigilancia la conforman todos los regantes de la comuna, que suman a la fecha más de dos mil con 6.052 acciones que abarcan toda su capacidad hídrica. Por otro lado es lícito suponer que los cultivos actualmente implementados no serían los más adecuados y que lo óptimo sería una reestructuración productiva que tome como referencia las aptitudes territoriales locales además de los intereses de los actores involucrados.

De acuerdo al estudio PNUD/MIDEPLAN de 2000, dicha situación se explicaría además, en la limitada provisión de servicios públicos percibida por la comuna en los últimos años y en las características del sistema productivo todavía vigente, que no ha vinculado las innovaciones con los procesos sociales que los hacen

posibles. Por otro lado, desde la perspectiva de la normativa vigente, es posible afirmar que el actual Código de Aguas no ha podido estimular la participación y consecuente inversión de los privados en este ámbito, lo que ha implicado que sea el Estado el que todavía debe resolver los problemas relacionados con el riego que dependen de un significativo aporte de recursos.

Otro factor a considerar debe ser el período de tiempo, más bien corto, que ha transcurrido entre una y otra acción, referido a la mejoría en la dotación de agua y riego y la introducción de cambios varietales. Es importante reconocer que dichos cambios, reflejados en la especialización en frutales, pudiera responder a los lineamientos de la política agrícola que a escala nacional, en la última década, ha sido adoptada, y que, paralela a una mayor disponibilidad de agua ha podido ser implementada con mayor éxito ahí (refiriéndose a las hectáreas plantadas y a la especialización varietal y no a la productividad). En este sentido, Albuquerque (1997) sostiene que la innovación o la adopción de una nueva tecnología depende no solo de la existencia de recursos financieros —eso explicaría por ejemplo, la introducción de nuevas especies y la especialización en frutales y la lenta adopción de prácticas de riego más tecnificadas—; sino de la actitud y predisposición con respecto al cambio, lo cual debiera impulsarse fomentando una cultura innovadora lo que requiere prestar atención a la formación de capital humano, hecho que apenas empezaba a materializarse y todavía no asoma como una práctica habitual y permanente en la comuna.

Por otro lado, si se disgrega el IDH (PNUD/MIDEPLAN, 2000), este afirma que los habitantes de Putaendo han avanzado en cuanto a ingresos, hecho que podría relacionarse de forma directa, y así también lo percibe el municipio, con los avances en el suministro de agua, que ha permitido un incremento productivo y de la calidad de los productos ahí producidos, lo que afectaría positivamente su valor y en consecuencia los ingresos. Estos datos no concuerdan entretanto, con los arrojados por las Fichas CAS II y CAsEN, y por lo tanto no es posible referirse al tema de forma conclusiva. Los habitantes, según ambos indicadores, seguirían siendo pobres, y la situación de dependencia económica del municipio, reflejada en los valores del FCM, no ha variado, no obstante la población de la comuna mantiene tasas de crecimiento positivas y sostenidas, situación que requiere, sin duda, de un análisis más exhaustivo, pero que podría servir de indicador y corroborar las afirmaciones contenidas en el IDH.

5. MAYOR EFICIENCIA EN EL USO DEL AGUA

A la luz de lo anteriormente expuesto, se podría pensar que, antes de que se proveyese a la comuna de la infraestructura que permitió a los regantes acceder a un recurso por ellos mismos definido como escaso, este estaría siendo subutilizada o estaría siéndolo de forma ineficiente. Los resultados de esta acción, aunque todavía no mensurables en cuanto a productividad y calidad de los productos, ha redundado en el aumento de los ingresos de los agricultores beneficiados, hecho avalado por el informe MIDEPLAN/PNUD, con lo cual es posible concluir respecto de la importancia de dicha infraestructura en este contexto.

Desde la perspectiva del proceso que se ha dado en la comuna, refiriéndose a la participación de la ciudadanía, que en conjunto con el estamento edilicio identificó el principal obstáculo a su desarrollo, es posible afirmar que la comuna de Putaendo ha llevado a cabo un modelo de desarrollo que se apoyaba en un ejercicio participativo que a la larga, por lo menos en el transcurso de los dos períodos administrativos del ex alcalde, se transformaría en una práctica por medio de la cual sus habitantes se adueñaron y asumieron un rol en él, y por consiguiente, lo tomaron y adoptaron como suyo. Por otro lado, el municipio ha demostrado reconocer sus aptitudes y capacidades como motor de desarrollo.

Ahora bien, considerando ambos hechos, queda todavía pendiente de respuesta la persistente situación de pobreza que asuela la comuna, avalada por las CASEN de 1998 y del año 2000, que la califican entre las más pobres de la V Región.

Tal respuesta, aunque ya de cierta forma dada en el punto anterior, podría, ahora considerando que ya no es la disponibilidad de agua el mayor obstáculo a ser salvado, apoyarse en lo planteado por Albuquerque, de que toda innovación debe prestar especial atención a la consecuente formación de capital humano. Los fondos invertidos lo fueron, principalmente, en infraestructura y no así en crear dicho capital, responsabilidad todavía mayoritariamente en manos del Estado, y por lo tanto, los agricultores que antes no disponían del recurso ahora lo tienen en su propia parcela, hecho de suma importancia dada la dificultad con que históricamente han tenido para acceder a este. Pese a lo anterior, estos campesinos siguen sin conocer y poseen limitado acceso a tecnologías, como las diferentes formas de riego por ejemplo, que les permitieran implementar actividades no centradas en los frutales, que a la fecha son el cultivo preponderante allí. El sistema de riego más utilizado, el gravitacional, es el mismo de hace

treinta años y por consiguiente el agua es aprovechada con la misma ineficiencia de antaño.

A la luz de lo anterior y en un escenario que plantea el agua como un bien escaso, propender a un uso más eficiente de este recurso debe ser uno de los objetivos de experiencias como las de Putaendo. La escasez del recurso debe ser enfrentada como un aliciente a su mejor uso, paso necesario al desarrollo de este tipo de comunas y del país como un todo. Dicha práctica debe, de alguna manera, ser potenciada a través de las políticas, normativas y de los actores directamente involucrados en su uso y manejo.

En el ámbito de las políticas, el tema debe ser enfrentado de forma amplia propendiendo a la adopción de mejores prácticas y a la conservación del recurso. La normativa, que en Chile está presente en la figura del Código de Aguas, debe tender a favorecer y estimular a través de instrumentos como bonos, gratificaciones o premios, el uso más eficiente del agua. Por último, aunque siendo lo más importante en este ciclo, están los usuarios, incluyendo obviamente también a los urbanos. Con ellos es necesario desarrollar planes y acciones educativas que les permitan reconocer este tema también como suyo, asumiendo informadamente su cuota de responsabilidad en la preservación de este recurso.

6. CONCLUSIONES

En 1999, cuando se lleva a cabo el estudio que sirve de base al presente artículo, el alcalde de la comuna de Putaendo cumplía su segundo período administrativo y en este se concentraron la mayoría de las acciones que determinaron y permitieron reconocer que el agua era el principal limitante a su desarrollo, las cuales, es posible afirmar, han definido el porvenir de la comuna.

Si se analiza tal período, se evidencia una estrecha relación entre el alcalde y sus conciudadanos, y que cuando este le atribuye importancia a la sociedad que compone su comuna, esta tendencia resulta benéfica para ambos, puesto que cada uno desempeña su papel y respalda las iniciativas que en conjunto han sido acordadas. Lo anterior estaría corroborando no solo los planteamientos de Nicod (1998), que dice que la falta de voluntad política de los alcaldes es a menudo el principal freno a los procesos de concertación, sino que permitiría afirmar que este alcalde en particular estaría convencido y ha advertido los beneficios de dicha acción y que por lo tanto, ha aumentado las posibilidades de que este tipo de metodología sea más que un ejercicio en esta comuna.

Para Putaendo ha sido clave operar concertadamente en su proceso de desarrollo. La comuna, aunque sigue siendo pobre, presenta hasta hoy una población cuyas tasas de crecimiento son positivas y sostenidas, hecho que podría relacionarse directamente con los avances en el suministro de agua, que ha permitido una mejoría de la calidad de vida de esta población, evidenciada por un aumento en sus ingresos.

Ahora bien, aunque es posible atribuirle al agua los efectos percibidos en la economía de la comuna y de sus habitantes, para que esta y otras como ella abandonen definitivamente la condición de pobreza que todavía las aqueja, deben considerarse muchos otros factores. Entre estos debe incluirse la adecuación de las políticas internas y sectoriales que promueven su desarrollo, la formación de capital humano, la necesidad de cambios o mejoras gerenciales y organizativas que requieren la adopción de innovaciones tecnológicas y de metodologías participativas, entre otras.

En cuanto a las instancias de concertación, en Putaendo se pudo evidenciar lo señalado por Nicod (1998), que dice que estas deben ser el resultado de una práctica y que lo que deberían aspirar las comunas es la transformación de su tradicional estilo de administración local en otro, en el cual esta práctica se formalice como una actividad o recurso. Para tal, aún refiriéndose a lo planteado por Nicod (1998), debe evitarse la creación de nuevas instancias formales como los CESCO o los CDL. Deben mantenerse vigentes y operativas otras que nacen de la formalización o del reconocimiento de una situación, como las mesas de diálogo y participación que se constituyeron para la elaboración de planes como el PLADECO o el Plan de Riego. Estas, aunque fueron consideradas todavía como deficientes por la propia alcaldía, a su vez, tienen aumentadas las posibilidades de transformarse en un espacio con capacidad de producir acuerdos y decisiones, e incrementar además la posibilidad de empezar un proceso de concertación, situación que se ha evidenciado en la comuna.

Hay que considerar además, que ya son varios los programas estatales que postulan la aplicación de metodologías participativas y la planificación en una escala más amplia, pese a que estas nacen todavía bajo el concepto de que la creación de una institución debe generar institucionalidad por sí sola, y no que la institución debería ser fruto de una institucionalidad. En este escenario la administración local debe construir y disponer de herramientas y del conocimiento para la aplicación e implementación de procesos de concertación como los que se dieron en la comuna estudiada.

Los resultados económicos de este proceso, evidentemente, no son todavía perceptibles, pero los sociales sin duda lo son. Lo son en la medida que los habitantes de la comuna perciben como suyo el desafío a su desarrollo, que las soluciones para lograrlo hayan sido planteadas de forma conjunta y que su problema más inmediato, la dotación de agua a través de programas de infraestructura para el riego principalmente, está en vías de resolverse, si bien el embalse en el valle del río Putaendo, una obra por largo tiempo esperada por los habitantes locales, todavía está lejos de concretizarse y la eficiencia en el uso del recurso, tema sin duda discutible, es perceptible de mejoras y depende de acciones en diferentes escalas –nacional, regional y local– que la fomenten y posibiliten.

7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Albuquerque, Francisco. "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)". Cuadernos del ILPES, N° 43. Santiago de Chile, 1997.
2. D.F.L. N° 119 - 19.231 de 1994.
3. Dcto-662 de 1992 que fija el texto refundido de la Ley 18.695.
4. Echeñique, Jorge. Diagnóstico y propuesta de alternativas de comercialización y agroindustrialización para el proyecto PROMM, regadío Valle Putaendo. Agraria Ltda. 1996.
5. González Montero, Jesús y otros. "La planificación del desarrollo agropecuario". Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Vol 2. 2ª Ed., México. 1981.
6. Hardy, Clarisa. "La reforma social pendiente". Las ediciones de Chile 21. Chile. 1997.
7. INE. Censo de Población y Vivienda. Santiago, Chile. 1992.
8. INE. Chile: División político-administrativa y censal, 1995.
9. INE. Proyecciones y estimaciones de población, por sexo y edad. Comunas periodo 1990-2005. Santiago, Chile. n.d.
10. INE. IV Censo Nacional Agropecuario. Santiago, Chile. 1965.
11. INE. VI Censo Nacional Agropecuario. Versión Preliminar. Santiago, Chile. 1997.
12. Ley 19.418 de 1995 que establece normas sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.
13. Ley 19.602 de 1992 que modifica la Ley 18.695.

14. Ley de Fomento al Riego N° 18.450
15. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile. Ley 18.695. Texto original de 1988 y refundido de 1992 y 1999.
16. MIDEPLAN. Resultados Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 1998. Chile. 2000.
17. MIDEPLAN. Resultados Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 2000. Chile. 2001.
18. MIDEPLAN/PNUD. Desarrollo Humano en las Comunas de Chile. N° 5. Chile, 2000.
19. Unidad Coordinadora del Programa de Construcción y Rehabilitación de Obras de Riego Medianas y Menores (PROMM). "PROMM Experiencias y Perspectivas 1992-1998". Santiago, Chile, abril, 1999.
20. FUCOA. Guía Agro XXI. Manual de Instrumentos Públicos para el Desarrollo Silvoagropecuario. Santiago, Chile, 1999.
21. Nicod, Chantal, "Elementos para impulsar una nueva gestión municipal". ILPES. Santiago, Chile. 1998.
22. Raczynski, Dagmar. "La Ficha CAS y la focalización de los programas sociales". FLACSO. Santiago, Chile. 1991.
23. SUBDERE. Fondo común Municipal, 1999.
24. Yarmuch, Juan Miguel. "Municipio y desarrollo local rural". ILPES. Santiago, Chile. 1997.