

DESAFÍOS DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS EN EL SIGLO XXI

HUMBERTO PEÑA TORREALBA
Director General de Aguas

Antes de entrar en materia, quisiera referirme brevemente a un punto planteado en la presentación anterior, referente a la modificación al Código de Aguas propuesta por el Gobierno.

En nuestra opinión, la legislación actual acentúa artificialmente la importancia de decisiones administrativas, como lo es la constitución de derechos de aprovechamiento de aguas, lo que no es conveniente para el país. La raíz del problema está en que la ley permite que se soliciten derechos de aprovechamiento sin que existan proyectos para su utilización. En la medida que la legislación exija que haya una justificación para los caudales pedidos, la decisión administrativa, que tan relevante es hoy en día, va a perder importancia.

En efecto, en la actualidad, hay regiones enteras en las que las aguas realmente sobran, pero en las cuales legalmente, de acuerdo a los derechos que es necesario respetar, escasean. De ese modo, las futuras peticiones de agua quedan sujetas a una situación de escasez absolutamente artificial, generada por decisiones administrativas y no por un real interés en desarrollar el uso de los recursos hídricos.

La modificación legal propuesta busca, por tanto, que el agua que exista en las fuentes naturales esté también legalmente libre y disponible para cualquier usuario interesado en darles un destino productivo. En ese escenario, las decisiones administrativas de la autoridad, "la discrecionalidad administrativa", no tendrán espacio y serán reemplazadas por la auténtica competencia entre los mejores aprovechamientos.

Así, la propuesta de modificación del Código de Aguas del Gobierno no incorpora regulaciones excesivas y, por el contrario, favorece la competencia y el mercado. Por su parte, quienes se oponen a ella, en realidad, están favoreciendo la sobrevaloración artificial de los actos administrativos y del propio poder de la administración.

No quisiera extenderme; hay muchas aseveraciones inexactas o claramente erróneas en lo planteado por el representante de la Sonami y no hay tiempo para rebatirlas. Sólo haré un último comentario, respecto al tema constitucional.

Quiero dejar constancia que el informe del profesor Bertelsen, al cual se ha hecho referencia, estuvo a la vista en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en la cual, dicho sea de paso, el Gobierno no tiene mayoría. Asimismo, en dicha Comisión se conoció en extenso un informe constitucional preparado por un destacado profesor de esta casa de estudios, el señor José Luis Cea Egaña, el cual valida plenamente, desde la perspectiva constitucional, el proyecto de ley. En fin, la Comisión, ponderando todos los elementos de juicio que se le entregaron, aprobó el proyecto, lo cual demuestra la validez de la posición del Ejecutivo.

Ahora bien, yendo al tema principal de mi exposición, el propósito de nuestra intervención es presentar una reflexión acerca de las organizaciones de usuarios, a partir de la experiencia que nos ha tocado vivir personalmente como Director General de Aguas, posición que permite una visión privilegiada de la forma como se está desarrollando el tema del agua en el país.

En primer término, con relación al tema de las organizaciones de usuarios, hemos observado en el último tiempo un incremento en los requerimientos de fiscalización de las mismas. En efecto, mientras en la década de los 80 prácticamente no hubo solicitudes de este tipo, en los últimos 5 años hemos recibido aproximadamente unas 15 de ellas. Además, este incremento en el número de solicitudes de fiscalización ha venido acompañado de un nuevo tipo de conflicto que refleja, en mi opinión, un cierto desajuste entre nuevos usuarios que se incorporan a las organizaciones, los cuales

quieren desarrollar proyectos, y las organizaciones existentes. Se trata de conflictos entre las formas de organización tradicionales y la nueva cultura organizacional que representan dichos empresarios.

Para entender la naturaleza de esos conflictos, creo que es necesario tener como punto de referencia algunas características del mundo moderno. Entre ellas conviene destacar:

- El predominio de las relaciones cliente/proveedor, especialmente cuando se trata de servicios. El ciudadano común exige que se le entregue un servicio de cierta calidad, y ese concepto cruza gran parte de las relaciones comerciales en la sociedad moderna.
- El desarrollo de una cultura democrática, en la cual se enfatiza el tema de la participación, los derechos de las minorías y la renovabilidad de los cargos como cuestiones sustantivas.
- Las exigencias de transparencia y de control social se acentúan y son mucho mayores que en el pasado.
- La tendencia hacia una despersonalización de las relaciones al interior de las organizaciones y una mayor formalidad en las relaciones entre los distintos entes de la sociedad.
- El dinamismo de la sociedad actual, lo cual otorga gran importancia al proceso de aprendizaje permanente.
- La aplicación del principio de subsidiariedad, que señala que las actividades se deben radicar en el menor nivel jerárquico posible, y la existencia de un control público como defensa del ciudadano frente al abuso de los órganos intermedios.

Estas características deben ser contrastadas con la realidad actual de las organizaciones de usuarios, realidad que es el resultado de una evolución histórica que presentaré a continuación.

EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS LEGALES EN MATERIA DE ORGANIZACIONES DE USUARIOS

La historia de la normativa respecto a las organizaciones de usuarios permite distinguir cuatro períodos más o menos definidos.

- Período 1819-1908: Corresponde al período anterior al año en el que se establece la Ley N° 2.139 de Asociaciones de Canalistas. Con anterioridad a esta ley, las organizaciones se rigen por las normas del cuasicontrato de comunidad, normado en el Código Civil; también hay organizaciones temporales que se desarrollan durante los períodos de sequía, las que se regulan a través de ordenanzas.

- Período 1908-1951: Que considera desde la dictación de la ley 2.139 hasta el Código de Aguas de 1951. En este período se constituyen las Asociaciones de Canalistas como organizaciones especializadas, las cuales administran las aguas comunes y las obras. Estas Asociaciones tienen personalidad jurídica, cuentan con patrimonio propio y se someten al régimen de inscripción. Además, tienen la facultad de arbitraje, el cual es obligatorio para los asociados.

- Período 1951-1981: En este tercer período se realiza la codificación de la legislación de aguas, la cual se inicia con el Código del año 1951 y se revisa con el del año 1967. En este período se destaca la fuerte presencia fiscalizadora del Estado, con una amplia gama normativa, funciones que debe ejercer el Departamento de Riego mientras no se organizaba la Dirección General de Aguas. Se crean nuevas organizaciones y se definen claramente las diferencias entre las Juntas de Vigilancia y las Asociaciones de Canalistas y Comunidades de Aguas. En esta normativa se establecen como normas generales las referidas a las Asociaciones de Canalistas. Esta estructura legal no sufre grandes modificaciones hasta el año 1981.

- Período 1981 hasta hoy: Finalmente, en este período encontramos nuevos conceptos; en primer lugar, la denominación genérica de Organizaciones de Usuarios pone énfasis en las Comunidades de Aguas, ampliando su facilidad de formación, las cuales sin embargo no cuentan con personalidad jurídica. Por el contrario, se dificulta la creación de Asociaciones de Canalistas, que sí cuentan con personalidad.

Otra característica de este período se refiere a la reducción del rol fiscalizador del Estado; hay una gran cantidad de normas que dejan de operar a contar de 1981. El rol fiscalizador se centra en dos aspectos: el tema de la distribución de las aguas, pudiendo la autoridad pública intervenir a requerimiento de parte, cuando hay problemas en la distribución, y cuando hay problemas en el manejo financiero.

Se crea la comunidad de obras de drenaje y, con respecto al valor del voto, desaparece el sistema del Código anterior que contaba con una doble valoración en los votos, ya que era proporcional al número de acciones, aunque también daba a cada usuario un voto, obviamente con la pretensión

de dar mayor peso a quienes tenían menos acciones dentro de la Organización. Además, es muy importante destacar el incremento que presenta a partir de 1981 la labor de la judicatura, a través de la figura del amparo judicial de aguas, lo cual entra en competencia con funciones que tenían antiguamente los directorios y reemplaza funciones que cumplía la Administración.

EL CONTEXTO HISTÓRICO

Esta evolución de la legislación responde a un cambio muy profundo en la realidad social y económica del país.

En efecto, cuando en 1908 se crean las Organizaciones de Usuarios, el país tiene 3.200.000 habitantes y del orden del 60% de la población vive en el campo. Se está al fin de un período clave en el desarrollo de la agricultura de riego en el país, ya que en los 25 años anteriores se habían incorporado al riego 450.000 hectáreas, prácticamente todas por iniciativa de los privados. A partir de este tremendo esfuerzo de incorporar nuevas áreas al riego, se comprende que surja la necesidad de atender el problema de la administración de las aguas, ello en el contexto de una sociedad muy elitista desde el punto de vista de la participación. En el país prácticamente no hay clase media y el universo electoral es apenas del 5%. Estamos en plena época histórica del llamado "parlamentarismo".

Las superficies de riego estaban concentradas en muy pocos propietarios. Una idea de la magnitud de dicha concentración en Chile Central la entregan estudios realizados en el año 1923, los que señalan que 523 propietarios son dueños del 51% de la superficie del Valle Central. (Bauer, 1994).

Cuando se dicta el Código de Aguas de 1951 el campo no había cambiado mucho, aunque sin embargo las ideas políticas habían evolucionado significativamente hacia una presencia mayor del Estado en la sociedad. Predominaba la concepción de un Estado desarrollista, lo que explica la nueva orientación que toma el Código de Aguas, con una presencia fiscalizadora de la administración en las organizaciones muy activa.

Finalmente, tenemos en las últimas décadas cambios muy profundos en la agricultura chilena, con el aumento sustantivo del número de propietarios, a partir del proceso de reforma agraria, y la importante incorporación de criterios empresariales modernos en el mundo rural.

Esta evolución histórica se refleja en las organizaciones de usuarios, como se muestra en los datos que hemos logrado recopilar en el cuadro N° 1.

EVOLUCIÓN DEL N° DE USUARIOS EN ALGUNAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS

ORGANIZACIÓN	RÍO	USUARIOS ORIGINALES	USUARIOS ACTUALES
Canal Mallarauco	Mapocho	6 (1910)	681 (1989)
Canal Unidos de Buin	Maipo	30 (1909)	237 (1998)
Canal Pirque	Maipo	9 (1912)	105 (1995)
Canal Romero	Mapocho	10 (1915)	262 (1989)
Canal Huilquilemu	Maule	7 (1919)	75 (1983)
Canal Santa Ana	Bío Bío	10 (1916)	60 (1991)
Canal la Virgen de Illapel	Illapel	28 (1936)	961 (1987)
		56 (1916)	

Cuadro N° 1

En dicho cuadro se puede apreciar, por ejemplo, cómo el Canal Mallarauco, que el año 1910 se inscribe con 6 usuarios, actualmente alcanza, de acuerdo al catastro de 1989, a 681, es decir, se ha multiplicado por casi 100 veces. Si ustedes revisan los otros ejemplos van a concluir que, en general, ha habido un aumento de 10 veces y más en el número de miembros de las organizaciones de usuarios a lo largo del siglo XX. Esto significa un cambio fundamental en la naturaleza de las organizaciones, ya que entidades que fueron generadas en un contexto extremadamente reducido, elitista y homogéneo de participantes, se han transformado en la actualidad en organizaciones muchísimo más masivas y heterogéneas. En ellas naturalmente la relación de los usuarios con las

directivas y la organización es distinta, ya que comienza a predominar la relación cliente-proveedor y aparecen nuevas exigencias de transparencia y participación. Esta situación resulta más evidente en el ámbito de las Asociaciones de Canalistas y Comunidades de Aguas, que tienen un elevado número de miembros con relación a las Juntas de Vigilancia.

LA SITUACIÓN ACTUAL

Frente a este nuevo escenario, interesa investigar cuál es la realidad actual de las organizaciones. Con ese propósito, a continuación se presentan los resultados de un reciente diagnóstico que se hizo en la cuenca del Mataquito (cuadro N° 2) donde podemos constatar la forma como están operando las Asociaciones de Canalistas y las Comunidades de Aguas. Dichos antecedentes muestran que la mayoría operan sin sede y que sus elementos de comunicación son precarios. Cuando se los encuesta, los usuarios señalan en un 50% que no conocen los acuerdos de las directivas. Gran parte de las directivas están incompletas. Los libros de actas y el control presupuestario se lleva en forma adecuada en pocas organizaciones. En definitiva, constatamos una situación de precariedad generalizada.

SITUACIÓN ASOCIACIONES DE CANALISTAS Y COMUNIDADES DE AGUA Cuenca Mataquito (Diagnóstico Participativo. DOH abr/2000)

	ASOCIACIÓN DE CANALISTAS (20)	COMUNIDADES DE AGUA (98)
- Sin sede	90%	100%
- Sin elementos comunicación	80%	85%
- Usuarios no conocen acuerdos	50%	50%
- Directiva incompleta	90%	95%
- Sin libros de actas	35%	55%
- Sin control presupuestario	15%	71%
- Con aforador en buen estado	50%	41%

Cuadro N° 2

Ahora bien, si analizamos otros aspectos de la organización, tales como los niveles de transparencia y participación, los antecedentes recogidos muestran una tendencia muy fuerte a la permanencia de los dirigentes en las organizaciones, por períodos muy largos, a la vez que muy poca renovación de los mismos, como se puede apreciar en el cuadro N° 3.

JUNTAS DE VIGILANCIA Permanencia de Directores y participación en asamblea anual (últimos 5 años)

JUNTA DE VIGILANCIA	% DE DIRECTORES		COMPARECENCIA PERSONAL EN ASAMBLEA ANUAL % DE CANALES
	100% del período	80% del período	
Huasco y Afluentes	11%	44%	7%
Cachapoal 1era sección	67%	78%	95%
Claro de Rengo	57%	71%	-
Tinguiririca 1era. Sección	71%	100%	37%
Chimbarongo	20%	40%	78%

Comunidades de Agua:

Río Elqui: 29% sin renovación (período mayor de 4 años)

Cuadro N° 3

TEMAS DE REFLEXIÓN

A la luz de estos antecedentes, surgen algunos temas de reflexión que quisiera compartir con ustedes.

En primer lugar, observando la gran diversidad de situaciones que se presentan en el país, una pregunta válida es si los esfuerzos deben estar concentrados en garantizar al menos un funcionamiento mínimo, acorde con una organización del siglo XX, o debemos ser más ambiciosos y buscar que nuestras organizaciones den un salto cualitativo que aproveche las potencialidades que ofrece la tecnología en los inicios del siglo XXI.

Un segundo tema es cómo se incentiva y se hace operativa una política de orientación al cliente en una organización de usuarios. Al respecto, es importante destacar que existen iniciativas que se están llevando adelante en distintos países del mundo para incorporar conceptos modernos como *benchmarking*, los cuales permiten generar un proceso de evaluación permanente de la calidad del servicio que se ofrece, tomando como base otras organizaciones similares. Así, las preguntas son: ¿Es adecuada la actual normativa para incorporar este tipo de metodologías? ¿Se debiera pensar en la creación de un nuevo tipo de empresas para esos fines?

Con relación al desarrollo de una cultura democrática al interior de las organizaciones, creo que con frecuencia se dan problemas de legitimidad, a partir de procedimientos que no operan en la forma en que fueron concebidos. Por ejemplo, el sistema de voto por poder simple, ¿es hoy día un instrumento que incentiva la participación o, por el contrario, la restringe, favoreciendo la manipulación de los usuarios menos preparados? ¿Los derechos de las minorías están suficientemente garantizados? ¿Es necesario introducir algún sistema que permita hacer más atractiva la participación de las minorías, teniendo a la vez presente la labor de árbitro que cumple el directorio y la importancia de su legitimidad frente al conjunto de los miembros de la organización?

También creo que es necesario reflexionar acerca de los mecanismos contemplados en la normativa orientados a garantizar la transparencia y control social de las organizaciones. ¿Es suficiente una asamblea anual para garantizar un adecuado nivel de información? ¿Sería necesario incorporar mecanismos tales como auditorías externas u otros, que permitan generar un ámbito mucho más transparente?

Finalmente, desde el punto de vista de la función de fiscalización, ¿es razonable que el control público se centre exclusivamente en el tema económico y la distribución de las aguas? ¿Acaso no hay mayores exigencias en relación con la transparencia, la información, la elección de directivas y otras, que también requieren control público?

Me parece importante reflexionar acerca de estos temas. No tengo propuestas concretas, pero no me cabe duda que el debate acerca de ellos es cada vez más urgente, para poner la administración de las aguas en el país en la senda del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUER, Arnold (1994). La Sociedad Rural Chilena desde la conquista española a nuestros días. Editorial Andrés Bello.
- DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS. Diagnóstico situación actual de las organizaciones de usuarios de agua a nivel nacional. Borrador.
- DIRECCIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS (2000). Diagnóstico participativo de organizaciones de usuarios. Cuenca del Mataquito.
- LIRA URQUIETA, Pedro y DE LA MAZA, Lorenzo (1940). Régimen legal de las aguas en Chile, capítulo IX. De las Asociaciones de Canalistas. Páginas 102 a 124. Capítulo XI. Distribución de las Aguas. Páginas 147 a 200.
- RÍOS MACKENNA, Guillermo (1936). Asociación de Canalistas. Estudio de la ley N° 2.139 de 1908. 126 Páginas.
- VERGARA DUPLAQUET, Ciro y Otros (1960). Comentarios al Código de Aguas. Tomo I: Quinta parte. Las asociaciones de canalistas. Páginas 341 a 444. Sexta parte. Las comunidades de aguas. Páginas 445 a 560. Tomo II. Séptima parte. Las juntas de vigilancia en el Código de Aguas. Páginas 3 a 133.