

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA A NIVEL NACIONAL

MARÍA ANGÉLICA ALEGRÍA CALVO
FERNANDO VALDÉS HERNÁNDEZ

*Ministerio de Obras Públicas
Dirección General de Aguas*

INTRODUCCIÓN

En un cauce natural de una corriente de uso público que lleva agua suficiente para abastecer a todos los canales que extraen agua de él en la medida que estos requieran, no hay conflictos o controversias, pero apenas aquel disminuye su caudal haciéndolo menor al total de las dotaciones de estos, comienzan las dificultades y se generan conflictos.

En este caso, es necesario proceder al reparo o distribución de las aguas existentes, respetando la cantidad y oportunidad de extracción según los títulos de los derechos de aprovechamiento de cada cual: permanentes o eventuales, continuos o discontinuos o alternados, y consuntivos o no consuntivos.

Para lo anterior se requiere que una o más personas estén dotadas de facultades suficientes para obligar a los titulares de derechos o usuarios a proceder de la manera indicada, además de evitar que extraigan aguas quienes no tienen derechos de aprovechamiento, e impedir la construcción de obras que alteren el libre escurrimiento de las aguas en perjuicio del correcto reparto.

En nuestro país el proceso de distribución de las aguas de un cauce natural está a cargo de los propios titulares de derechos de aprovechamiento de agua debidamente reunidos en las organizaciones de usuarios que contempla el Título III del Libro II del Código de Aguas.

La génesis de la existencia de tales organizaciones se encuentra en la Constitución Política de la República, que reconoce la libertad de

asociarse y de organizar cuerpos intermedios autónomos que se dotan de autoridades que pueden imponer sus decisiones, resolver conflictos, administrar los bienes comunes y velar porque se cumplan los objetivos para los cuales se constituyeron.

Para los efectos de las organizaciones de usuarios, el Código del ramo distingue entre cauces naturales y cauces artificiales, entregando a las juntas de vigilancia la función de distribución de las aguas en los primeros, y a las asociaciones de canalistas y comunidades de agua en los segundos.

Las comunidades de agua y las asociaciones de canalistas actúan sobre el caudal que no excede la capacidad de sus canales, las juntas de vigilancia, en cambio, están facultadas para ejercer jurisdicción en toda una cuenca u hoya hidrográfica o una sección independiente de una corriente natural, con los alcances que esto conlleva.

El trabajo de las comunidades y de las asociaciones está referido a la mantención de los canales y a la distribución de las aguas conforme con sus estatutos. Por su parte, las juntas de vigilancia, además de distribuir, administrar y resolver conflictos, deben abordar otras funciones derivadas de su ámbito jurisdiccional. Así, deben preocuparse de las solicitudes de nuevos derechos sobre el cauce y oponerse si fuera necesario, de pedir el agotamiento de las fuentes naturales, de los traslados de los puntos de captación, de los vertidos de aguas contaminadas para que no se perjudique el ejercicio de los derechos de los usuarios que la

integran, de las extracciones de áridos, del alumbramiento de aguas del subsuelo que interfiera con el curso de las aguas superficiales, de vigilar que lo que se haga en la parte alta de la cuenca no perturbe el reparto de aguas en la parte baja de ella, de realizar obras para proteger el cauce o bien procurar que las hagan los organismos que correspondan, y, en general, asumir el proceso de distribución conforme al desarrollo económico, lo que implica la utilización de tecnología, ciencia, disciplina y orden.

Cabe agregar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 299, letra d) del Código de Aguas, corresponde a la Dirección General de Aguas ejercer la atribución de supervigilar el funcionamiento de las juntas de vigilancia según lo estatuido en el referido cuerpo normativo.

Esto significa que este Servicio tiene facultades amplísimas desde el punto de vista legal en todo lo concerniente al funcionamiento de este tipo de organizaciones, esto es, puede pronunciarse e intervenir, v.gr., respecto de la validez de las decisiones o acuerdos del directorio de las juntas generales y/o extraordinarias de asociados, sin perjuicio de las prerrogativas comunes de fiscalización en la distribución de las aguas y en la gestión económica que ejerce respecto de las otras organizaciones que contempla la legislación, cuales son, las comunidades de agua y asociaciones de canalistas. Dicho en otros términos, la competencia que otorga el legislador a esta repartición en materia de juntas de vigilancia, abarca la totalidad de la actuación de ellas.

En consecuencia, la Dirección General de Aguas (en adelante DGA), tiene una competencia exclusiva y excluyente de cualquier otro organismo público respecto del quehacer de este tipo de organización de usuarios de una cuenca o de una sección independiente de ella.

Resulta útil precisar que, de acuerdo con lo estatuido en los artículos 196, 258 inciso 1° y 267 del Código de Aguas, las organizaciones de usuarios se entienden organizadas por su registro en la Dirección General de Aguas, el que se materializa mediante la expedición de una resolución, previa anotación en el Libro Registro Especial a cargo del archivero de la DGA.

Cabe consignar que en el mencionado registro deben anotarse todas las comunidades de aguas, asociaciones de canalistas y juntas de vigilancia, tanto las que se organicen en el fu-

turo, esto es, con posterioridad a la dictación del Código de Aguas vigente, el 29 de octubre de 1981, como las constituidas con anterioridad a tal fecha.

Pueden organizarse como junta de vigilancia las personas naturales o jurídicas y las organizaciones de usuarios que de alguna forma aprovechen aguas de una misma cuenca u hoya hidrográfica o de alguna sección independiente de una corriente natural.

Acorde con el artículo 266 del Código de Aguas, las juntas de vigilancia tienen por objeto administrar y distribuir las aguas a que tienen derecho sus miembros en los cauces naturales, y explotar y conservar las obras de aprovechamiento común.

Lo anterior significa que la organización debe velar por el cuidado de los recursos hídricos en la cuenca o sección bajo su tutela, dividir las aguas que son conducidas por la corriente natural bajo su jurisdicción entre los titulares en la cantidad y proporción que corresponda a sus derechos, obtener el mayor y mejor rendimiento y utilidad de las obras existentes en el cauce, además de la obligación de mantenerlas y conservarlas.

Es del caso precisar que en el país, junto con las juntas de vigilancia que se encuentran registradas, y por ende legalmente organizadas, coexisten otras organizaciones de ese mismo carácter que se constituyeron bajo disposiciones legales hoy derogadas, que no se encuentran registradas en el Libro Registro Especial a cargo de la DGA, pero que sin embargo tienen estatutos y directorio, y funcionan igual que las juntas de vigilancia que están registradas.

También está el caso de juntas de vigilancia, que denominaremos "de hecho", por cuanto no se constituyeron bajo el imperio de legislación alguna, razón por la cual carecen de estatutos pero que sin embargo, en la práctica, ejercen en la cuenca o en una sección independiente de la corriente las prerrogativas y atribuciones propias de las juntas legalmente organizadas.

Por otra parte, es menester señalar que, además, existen asociaciones de canalistas que se encuentran facultadas para actuar como juntas de vigilancia provisionales de conformidad con legislaciones abrogadas, las cuales tampoco se encuentran registradas en el Libro Registro respectivo. Estos son los casos de asociaciones de canalistas que ejercen jurisdicción sobre

cauces naturales de acuerdo con disposiciones de los Códigos de Agua de los años 1951 y 1969, hoy derogados.

Ahora bien, respecto de las otras organizaciones de usuarios puede decirse que en materia de cauces artificiales, como ya se ha indicado, la legislación vigente reconoce dos tipos de organizaciones, a saber, las comunidades de aguas y las asociaciones de canalistas.

La comunidad de aguas no es más que el hecho de que dos o más personas capten agua de una fuente natural por una misma bocatomina y la conduzcan por un mismo canal (artículos 186, 36 y 202 del Código de Aguas).

A su turno, las asociaciones de canalistas son un grado más perfecto de organización que las comunidades, puesto que estas últimas son consecuencia del reconocimiento de un hecho. La asociación, en cambio, es el resultado de un acto formal en el cual se expresa la voluntad de todos los usuarios de un canal de formar una entidad distinta de cada uno de ellos. En consecuencia, esta asociación tiene personalidad jurídica, con las consiguientes ventajas que ello significa. Su constitución requiere necesariamente de un instrumento donde conste la voluntad unánime de asociarse, además de la autorización del Presidente de la República.

Por otra parte, y en lo concerniente a las comunidades de aguas, el artículo 188, inciso final del Código de Aguas estatuye que la Dirección General de Aguas puede participar y comprometer recursos en la organización de una comunidad de agua desde el inicio de la gestión judicial hasta su inscripción en el Registro de Propiedad de Aguas, no así para otras organizaciones de usuarios regidas por este Código.

Pues bien, en el ejercicio de la citada norma, en los últimos ocho años este Servicio ha definido iniciativas especiales tendientes a su organización a lo largo del país. Especialmente, ha destinado su esfuerzo y participación para las situaciones que han involucrado aspectos sociales considerados prioritarios relacionados con el rol del Estado de velar por el bien común o principio de la subsidiariedad, en atención a los miles de regantes de escasos recursos que usan canales para el desarrollo de sus actividades, como una forma de propender a la superación de la pobreza de estos sectores que, en algunos casos, es extrema.

Para ello ha destinando recursos presupuestarios propios o FNDR*, en virtud de convenios mandatos suscritos con diversos Gobiernos Regionales, todo ello dentro del marco de políticas sociales definidas por los últimos dos Gobiernos, lo que ha significado que del total de comunidades registradas en la Dirección General de Aguas, este Servicio ha promovido la organización de 2.438 de ellas.

El desarrollo creciente de las diversas actividades productivas en que el recurso hídrico es un insumo insustituible requiere, entre otras cosas, conocer en forma consistente, clara y cierta cuántas son las aguas asignadas, de qué características son los derechos que se ejercen y quiénes son sus titulares. También requiere disponer de más y mejores instrumentos de medición de caudales para determinar su cuantía y de qué manera estos están disponibles.

De lo expuesto se tiene que cada agente productivo o económico (sanitario, agrícola, industrial, minero, energético, etc.) que utilice el recurso en sus respectivos procesos, orientará, dirigirá y encauzará todos sus esfuerzos para que este le sea entregado en la cantidad y proporción que le corresponde, con la calidad requerida, y en la oportunidad precisa que le sea menester, asociándose, organizándose o celebrando los convenios que sea necesario para lograr su objetivo, esto es, que el cauce artificial capte de la fuente natural el agua que precisa para la gestión eficiente de sus actividades. Todo lo anterior hace que teóricamente el funcionamiento del canal, su conservación, mantención y mejoras debiera ser, en los casos de las asociaciones y comunidades, óptimo por cuanto deben reducir al mínimo los imprevistos que puedan poner en peligro el valor de sus respectivos productos en el mercado nacional o internacional, lo que en la práctica no siempre acontece.

Igualmente, a nivel de cuencas o cauces naturales se ha venido observando una situación de funcionamiento un tanto inadecuado de algunas juntas de vigilancia, especialmente durante los períodos de sequía que han afectado al país.

En efecto, y sin perjuicio de que algunas organizaciones de usuarios tengan en general un funcionamiento bastante satisfactorio, durante el período de sequía de los años 1996-1997 y con motivo de la intervención de algunos cauces por

* Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

parte de la DGA, se detectó, por ejemplo, que los canales de algunas secciones de ríos cuyos canales riegan extensas zonas de cultivo que reportan enormes utilidades, no contaban con compuertas en sus bocatomas, no tenían evacuadores de excesos ni tenían regla o dispositivos de control del agua captada, entre otros aspectos, no obstante que la ley establece claramente la obligación de los usuarios de un acueducto que extraen sus aguas de una corriente natural, de construir a su costa a lo menos una bocatoma con compuertas de cierre y descarga y un canal que permita devolver las aguas o su exceso al cauce de origen, además de los dispositivos que permitan controlar y medir el agua que se extrae.

ESTUDIO REALIZADO

Las razones y consideraciones expuestas concitaron el interés de la Dirección General de Aguas por efectuar un diagnóstico detallado del funcionamiento de algunas organizaciones de usuarios a nivel de cauces superficiales que determinara e identificara las fortalezas y debilidades en los aspectos relativos a su constitución, organización, administración, y temas legales, técnicos, contables y financieros.

El referido estudio se estructuró en dos etapas principales:

- La primera etapa, consistente en recopilación de antecedentes que permitieran obtener el universo nacional de estas organizaciones, determinando cuáles son las registradas y las no registradas, y su distribución por regiones administrativas y por cuencas hidrográficas.
- La segunda parte del estudio tuvo como objetivo seleccionar un subconjunto de 30 organizaciones representativas cuyo análisis permitiera hacer un diagnóstico acerca de su gestión y funcionamiento.

En esta segunda etapa, el desglose de las 30 organizaciones fue el siguiente:

- 15 juntas de vigilancia.
- 5 asociaciones de canalistas.
- 10 comunidades de agua.

Los criterios de selección de esta muestra fueron los siguientes:

- 1.- Obtener una muestra que cubriera espacialmente la mayor cantidad de territorio nacional.
- 2.- Que se diera mayor importancia a las áreas donde el desarrollo del recurso es más significativo.
- 3.- Existencia y calidad de información para cada una de las organizaciones acerca de su:
 - estructura orgánica.
 - gestión operacional.
 - gestión financiera
 - gestión administrativa.
 - gestión técnica.
 - infraestructura hidráulica.
- 4.- Incluir aquellas organizaciones cuyo análisis fuera de mayor interés para la DGA tanto por el número de usuarios, grado de conflictividad, etc.
- 5.- Cubrir tanto las organizaciones que funcionan adecuadamente como las que lo hacen en forma menos eficiente.
- 6.- Incluir organizaciones de usuarios ubicadas tanto en las cabeceras de las cuencas, como en su parte intermedia o baja.
- 7.- Algunas asociaciones de canalistas y/o comunidades de agua incluidas en algunas de las juntas de vigilancia a analizar, a fin de determinar la interrelación entre ellas.
- 8.- Incluir tanto organizaciones registradas en la DGA como no registradas.

El análisis específico para cada organización debía cubrir en forma detallada los siguientes aspectos:

1. *Estructura orgánica*

Revisión detallada de la constitución, registro y estatutos de cada organización considerando:

- Jurisdicción.
- Número de integrantes.

- Número de acciones y/o su equivalente en caudal.
- Sistema de distribución o reparto.
- Fundamento legal (derechos, estatutos, actos de distribución, costumbre, sentencias judiciales, etc.).

2. *Gestión operacional*

Evaluación y análisis respecto del manejo y distribución de las aguas por parte de las organizaciones desde el punto de vista de su funcionamiento. Los puntos que se consideraron fueron:

- Criterios para la distribución de las aguas.
- Medidas y medios existentes para materializar y concretar la distribución (eficacia, calidad y oportunidad).
- Control, monitoreo y seguimiento de cumplimiento de extracciones.
- Medidas y criterios para enfrentar contingencias relativas a distribución y reparto de las aguas, y la oportunidad y eficacia de respuesta.
- Canales y mecanismos para representar inquietudes y problemas de los asociados, resolución de conflictos y respuesta de la organización hacia sus integrantes.
- Cuando un cauce estuviera organizado en dos o más juntas de vigilancia, analizar cómo es el funcionamiento entre las secciones para los efectos de la distribución y reparto del agua y cuáles son los principales conflictos que se suscitan junto con su resolución, con especial atención en lo que acontece en períodos de escasez o sequía.

3. *Gestión financiera*

Análisis de aspectos relativos a la administración y manejo de fondos por parte de las organizaciones seleccionadas. Evaluación de la existencia de criterios y métodos sistematizados que permitan el adecuado funcionamiento en este aspecto, así como también la detección de problemas asociados a la gestión, reclamos internos, denuncias, juicios, intervenciones, etc., siendo necesario abordar lo siguiente:

- Existencia de sistema de contabilidad fidedigna.

- Existencia de procedimientos para respaldo de gastos.
- Sistema de cobro de cuotas, seguimiento y aplicación de multas.
- Sistema de manejo de cuentas y de caja.
- Criterios para la elaboración de presupuesto operacional y de inversión.
- Procedimientos de auditoría (interna y externa)

4. *Gestión administrativa*

Análisis centrado en el funcionamiento de cada tipo de organización, considerando factores tales como eficiencia, eficacia, oportunidad y calidad del servicio que la organización tiene por función prestar, considerándose:

- Mecanismos para generación de directorio o representantes.
- Procedimientos para protocolizar acuerdos.
- Procedimientos para análisis y discusión de temas de interés o relevancia (asambleas generales, extraordinarias, reuniones de directorio, quórum, etc.).
- Registro de participantes, acciones, poderes, etc.
- Nómina de personal para el desarrollo de labores y tiempo de dedicación.
- Procedimientos para transmisión y comunicación de información a los usuarios e integrantes de la organización y a la Dirección General de Aguas.
- Análisis del nivel de participación de los asociados (porcentaje que participa en la renovación del directorio, porcentaje de representación de pequeños accionistas, de asistencia a reuniones de directorio y asambleas).

5. *Gestión técnica*

Análisis centrado en establecer la capacidad técnica de las organizaciones, atendiendo el objetivo y ámbito de acción según su tipo, para lo cual se abordó lo siguiente:

- Sistemas de control de caudales captados y caudales entregados (dispositivos, procedimiento, seguimiento y control).
- Equipos técnicos existentes para operación y distribución (número de profesionales

permanentes y temporales, número de horas de dedicación, experiencia y calidad profesional, número de celadores y su capacidad técnica).

- Calidad del servicio prestado en lo referente a la distribución del agua (manejo de pérdidas, oportunidad de entrega, apertura de tomas, información a usuarios, etc.).
- Programación oportuna de labores de mantención previa, revisión del estado de las obras, operación de marcos y compuertas.
- Eficiencia en el manejo del recurso en lo referente tanto a los aspectos cuantitativos (captación efectiva del recurso disponible, pérdidas por manejo en la distribución interna, pérdidas por deterioro en obras de conducción) como en los aspectos cualitativos (información imprecisa de caudales pasantes en la fuente o canal matriz, inexistencia de programas de control en derivados, carencia de criterios de decisión oportuna para abordar contingencias, verificación de curvas de descarga, etc.).
- Desarrollo de programas de inversión de mediano y largo plazo con fines de mejoramiento del servicio otorgado (información, monitoreo, mantención, reparaciones mayores, mejoramiento, etc.), incluyendo es-

pecificaciones técnicas, presupuesto y fuentes de financiamiento.

6. Infraestructura hidráulica

Análisis de la situación de la infraestructura hidráulica de cada organización, considerando:

- Características principales: km de canal revestidos, no revestidos, tipo de bocatomas, número de compuertas, etc.
- Sistemas de medición de caudales en toma o derivaciones principales.
- Porcentaje de canalización y estado de conservación.
- Porcentaje de canalización no revestida y estado de conservación.
- Obras de regulación existentes y sistema de operación.
- Dispositivos de distribución interna (compuerta, marcos, tacos, etc.).
- Tipos de problemas o deterioros existentes.

PRIMERA ETAPA DE ESTUDIO

La primera etapa de revisión y recopilación de antecedentes arrojó el siguiente resultado:

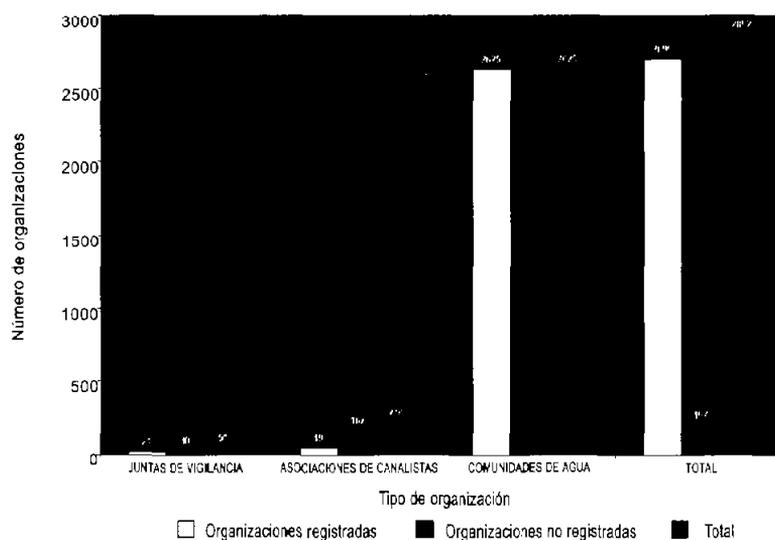
CUADRO N° 1

Número total de organizaciones existentes en el país

Organización	Registradas	no registradas	Total
Juntas de vigilancia	21	30	51
Asociaciones de canalistas	49	167	216
Comunidades de aguas	2.625	s/i	2.625
Total	2.695	197	2.892

s/i: sin información. En este caso es preciso señalar que el estudio contempló el análisis detallado de cinco de ellas por lo que el análisis preliminar se limitó solo a las comunidades registradas en la DGA cuyo número era de 2625, considerándose inoficioso recabar antecedentes respecto de las comunidades de hecho dado el reducido número que en definitiva se seleccionaría.

GRÁFICO 1
Organizaciones catastradas



En el Gráfico N° 1 se aprecia esta situación.
El resultado anterior, desglosado por regiones administrativas entrega el siguiente cuadro:

Esta situación se presenta en los Gráficos N°s 2, 3, 4 y 5 acompañados a continuación:

CUADRO N° 2

Número de organizaciones existentes por región

Región	Juntas de vigilancia			Asociación de canalistas			Comunidades de aguas	Total
	R	N/R	Total	R	N/R	Total	R	
I	0	1	1	0	0	0	446	447
II	0	0	0	0	2	2	41	43
III	1	1	2	0	1	1	269	272
IV	7	4	11	3	8	11	557	579
V	1	4	5	4	8	12	154	171
RM	5	6	11	23	47	70	52	133
VI	2	7	9	10	40	50	263	322
VII	3	6	9	2	42	44	354	407
VIII	2	1	3	5	14	19	486	508
IX	0	0	0	2	5	7	2	9
X	0	0	0	0	0	0	0	0
XI	0	0	0	0	1	0	1	1
XII	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	21	30	51	49	167	216	2.625	2.892

R: organización registrada en el Archivo Público de la DGA.

N/R: organización no registrada.

De aquí se tiene que algunas conclusiones a este respecto son:

- Las juntas de vigilancia existen entre la I y VIII Región, concentrándose entre la IV y VII Región.
- Las asociaciones de canalistas existen entre la II y IX Región, concentrándose entre las Regiones Metropolitana y VII.
- Las comunidades de agua existen entre la I y IX Región, concentrándose entre la I y VIII Región.

En relación con que una organización esté registrada o no, puede decirse que, en el caso de las juntas de vigilancia, del total existente, el 41% de ellas están registradas, y que en el caso de las asociaciones de canalistas este porcentaje disminuye a 23%.

Por otra parte, y en relación con la existencia de organizaciones de usuarios a nivel de

cuencas hidrográficas, se tiene que en el país existen 101 cuencas principales, 491 subcuencas y 1.481 subsubcuencas, entendiéndose como cuencas principales aquellas que desaguan al mar, por subcuencas aquellas que desaguan a una cuenca principal y por subsubcuenca a las hoyas hidrográficas que desaguan a una subcuenca.

Respecto de dichas divisiones hidrográficas, y de acuerdo con la recopilación efectuada, se tiene que en un 28% de las cuencas principales de Chile existe algún tipo de organización, siendo el porcentaje promedio de organización por Región de un 31%, con un máximo de 78% en la I Región y un mínimo de 11% en la XI Región, no contando con ningún tipo de organización las Regiones X y XII, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Ahora, en relación con las subcuencas y subsubcuencas, dado que estas son subconjuntos de las cuencas principales, puede concluirse que el porcentaje de organizaciones existentes en

GRÁFICO 2
Juntas de vigilancia según regiones

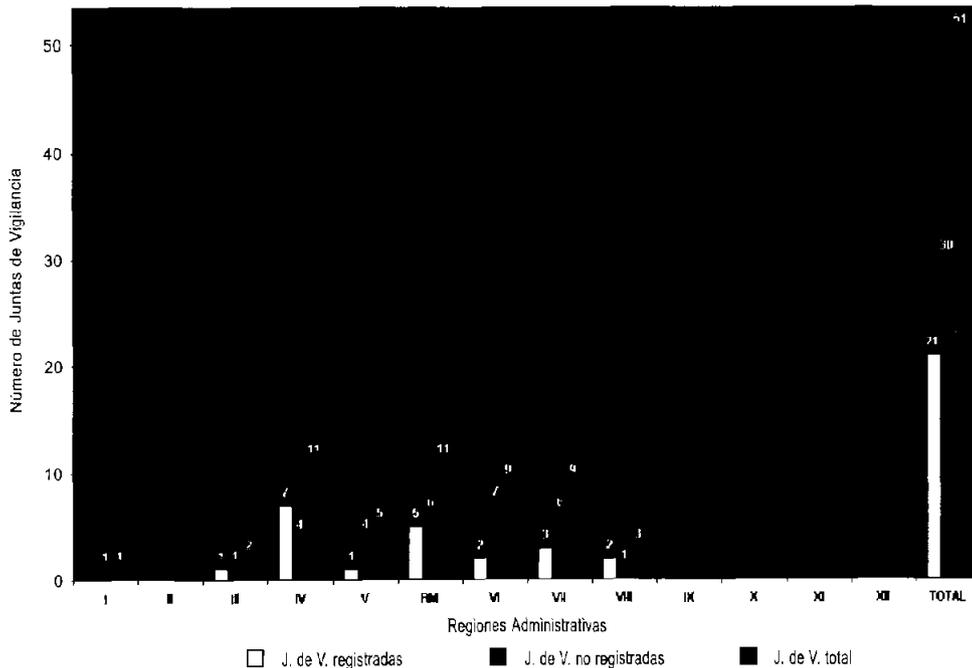


GRÁFICO N° 3
Asociación de canalistas según regiones

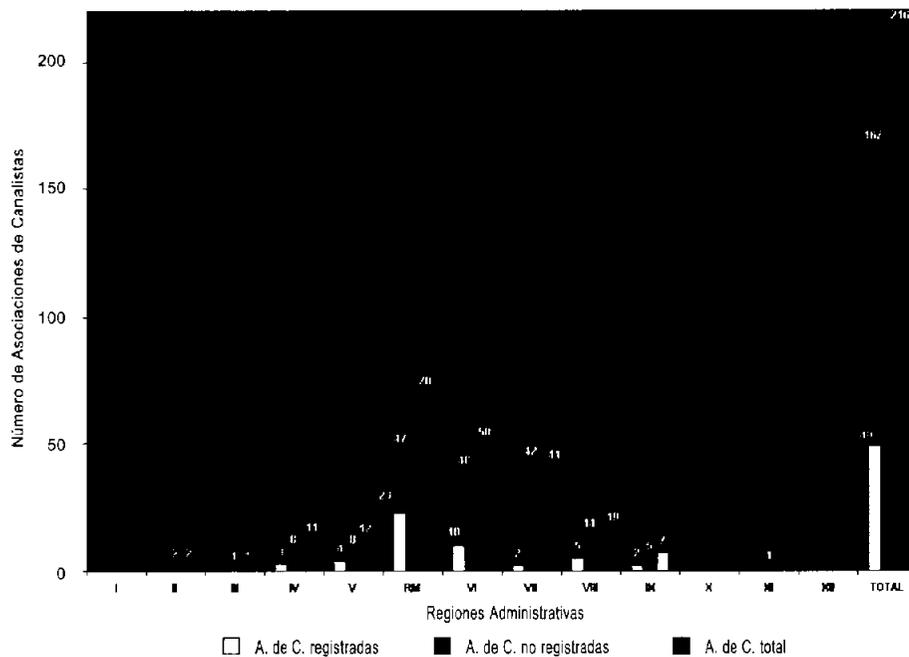


GRÁFICO N° 4
Comunidades de aguas registradas según regiones

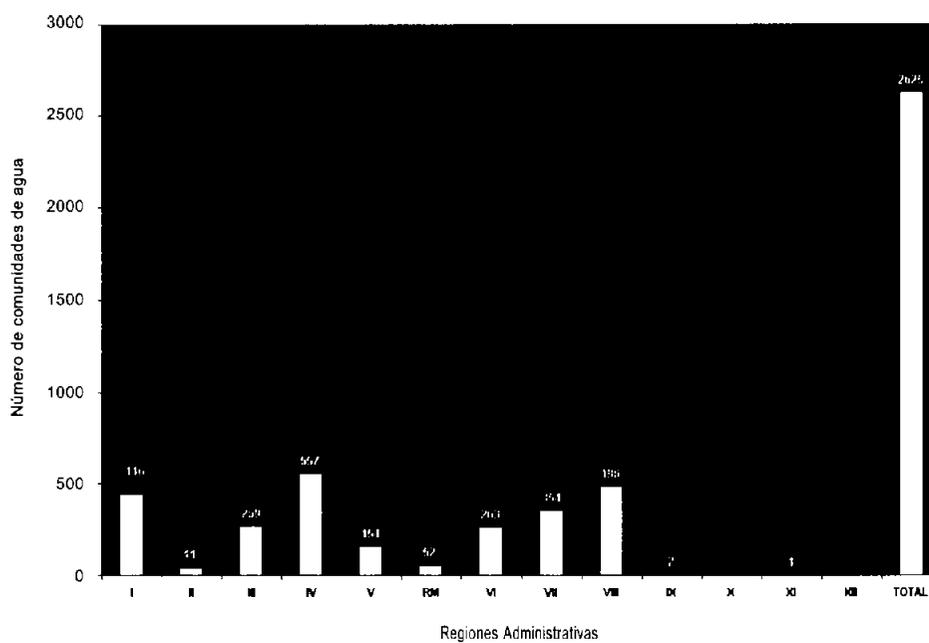
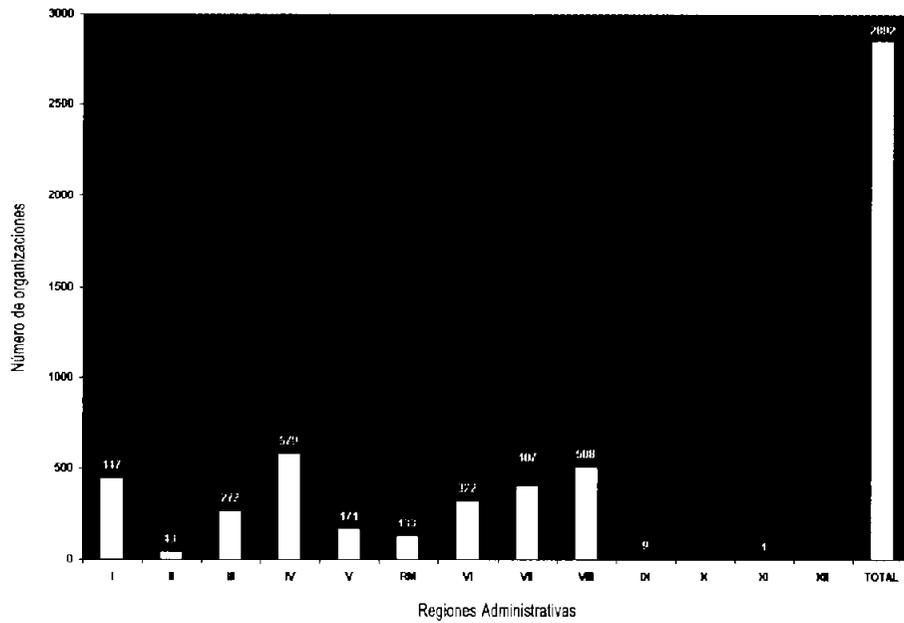


GRÁFICO N° 5
Total de organizaciones por región



CUADRO N° 3
Número de cuentas principales, subcuentas y subsubcuentas

Región	Cuentas	Subcuentas	Subsubcuentas
I	9	37	48
II	10	53	65
III	10	36	112
IV	10	32	108
V – RM	8	23	76
VI	2	10	58
VII	5	20	96
VIII	10	44	150
IX	6	14	75
X	10	50	205
XI	9	86	244
XII	12	86	244
Total	101	491	1.481

CUADRO N° 4

Cuencas por región que cuentan con organizaciones de usuarios

Región	N° de organizaciones en la Región	N° de cuencas por Región que cuentan con organizaciones	% de cuencas de la Región que tienen organizaciones
I	447	7	77.7
II	43	2	20
III	272	2	20
IV	579	4	40
V – RM	304	5	62.5
VI	322	1	50
VII	407	2	40
VIII	508	2	20
IX	9	2	33.3
X	0	0	0
XI	1	1	11.1
XII	0	0	0
Total	2.892	28	31

ellas es mucho menor al 31% determinado para las cuencas.

En consecuencia, se tiene que la mayor parte de la red de drenaje del país no cuenta con algún tipo de organización de usuarios para administrar los cauces o secciones de cauces.

El análisis anterior se puede apreciar en los Gráficos N°s 6 y 7 que se acompañan a continuación:

Otro análisis posible de efectuar con la información obtenida, es determinar cómo ha ido variando en el tiempo el registro de organizaciones de usuarios y cuál ha sido la tendencia para los tres tipos de organizaciones.

Es así como se tiene que en los últimos cinco años (1994-1998) el número de registros de juntas de vigilancia se ha cuadruplicado en comparación con el período comprendido entre 1989 y 1993 (de 4 a 6). Los registros de las asociaciones de canalistas, entre 1993 y 1997, se han triplicado respecto del período 1988 a 1992 (de 10 a 30). Los registros de comunidades de agua, en el período entre 1994 y 1998, han duplicado los registros entre 1989 a 1993, y se han duplicado respecto del período de 1982 a 1988 (528, 875 y 1946 respectivamente).

En los cuadros N°s 5, 6 y 7 se aprecia cómo ha ido evolucionando el registro de estas organizaciones a través del tiempo.

De esto se tiene que obviamente el registro de estas organizaciones ha ido aumentando con el tiempo, pero no obstante ello la cantidad sigue abarcando un pequeño porcentaje de los cauces del país y por ende de cobertura nacional.

SEGUNDA PARTE DEL ESTUDIO

La segunda parte del estudio consistió en seleccionar del universo de organizaciones determinado en la primera parte de él, 30 organizaciones representativas cuyo análisis permitiera hacer un diagnóstico acerca de su gestión y funcionamiento.

Los criterios de selección antes mencionados dejaron fuera a las regiones X y XII donde no se encontraron organizaciones de usuarios.

En el caso de las juntas de vigilancia se incluyeron las comprendidas entre las regiones III y VII. No se consideró la cuenca del río

GRÁFICO N° 6

Cuencas hidrográficas por región con o sin organizaciones de usuarios

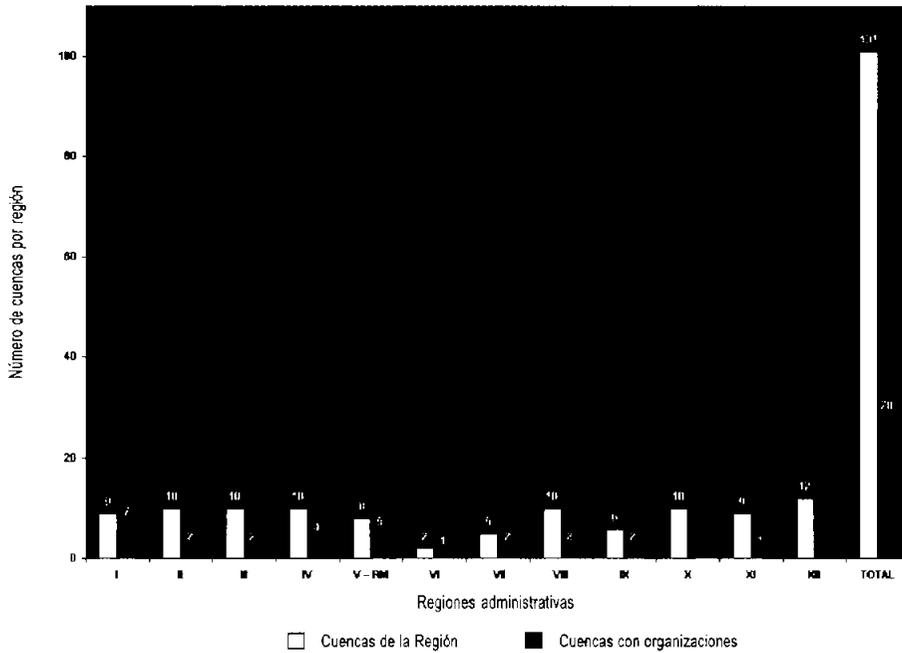
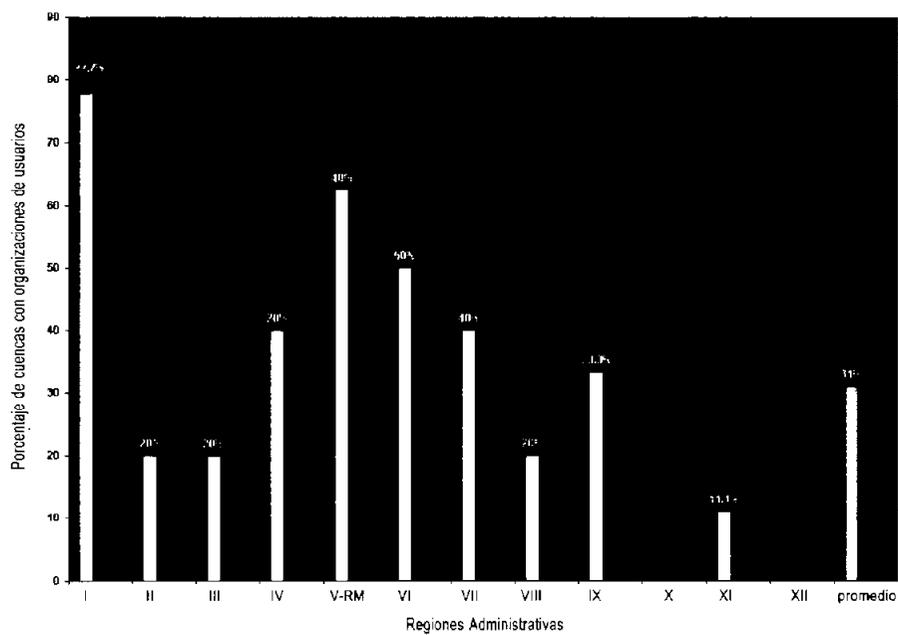


GRÁFICO N° 7

Porcentaje de cuencas que tienen organizaciones de usuarios por región



CUADRO N° 5

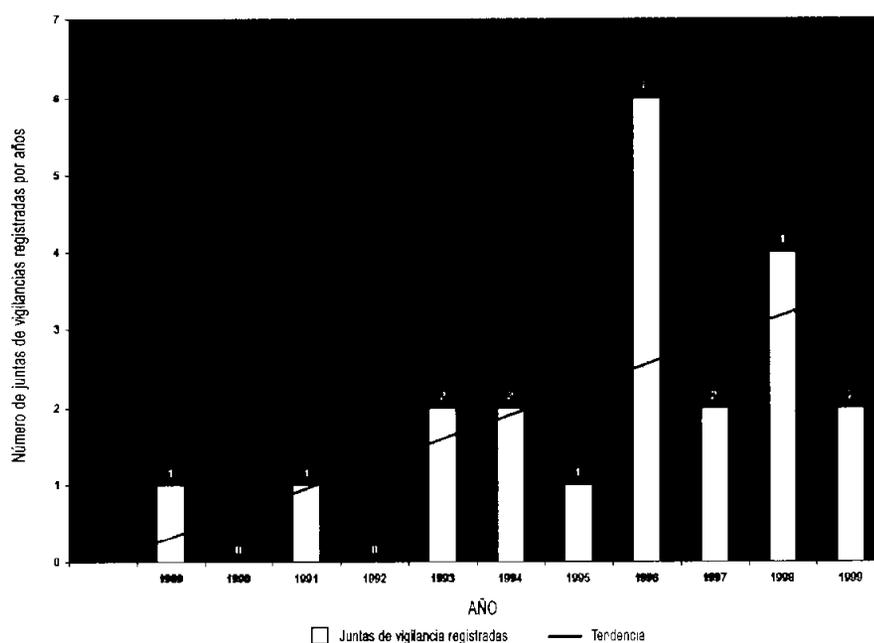
Juntas de vigilancia registradas al 24 de febrero de 1999

Región	Año											Total
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
I	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
II	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
III	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
IV	-	-	-	-	-	-	1	3	-	3	-	7
V	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
RM	-	-	1	-	-	1	-	1	-	-	2	5
VI	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
VII	-	-	-	-	1	-	-	-	2	1	-	4
VIII	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2
IX	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
XI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
XII	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Total	1	0	1	0	2	2	1	6	2	4	2	21

Para el caso de las juntas de vigilancia esta tendencia puede apreciarse en el Gráfico N° 8.

GRÁFICO N° 8

Juntas de vigilancia registradas desde 1989



CUADRO N° 6
Asociaciones de canalistas registradas a 1998

Región	Año											Total
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
I	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
II	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
III	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
IV	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	3
V	-	-	-	1	-	-	-	1	-	1	-	3
RM	5	1	1	2	1	1	5	4	-	3	2	25
VI	2	-	-	-	1	1	1	-	-	3	2	10
VII	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
VIII	-	-	-	-	-	1	2	-	-	1	-	4
IX	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	3
X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
XI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
XII	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Total	9	1	1	3	2	4	8	6	0	9	7	50

Para el caso de las asociaciones de canalistas esta tendencia puede apreciarse en el Gráfico N° 9.

GRÁFICO N° 9
Asociaciones de canalistas registradas desde 1987

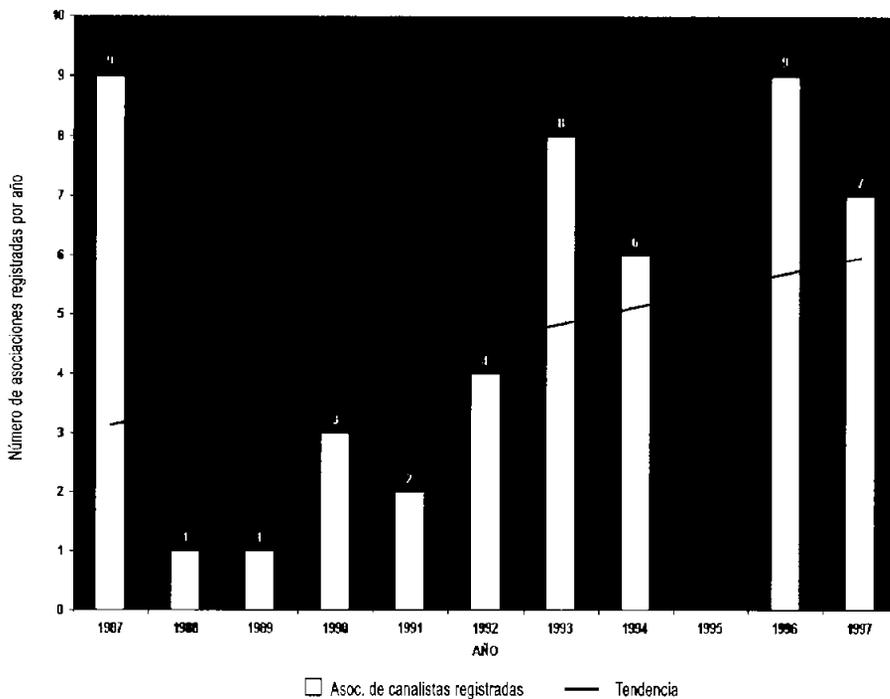
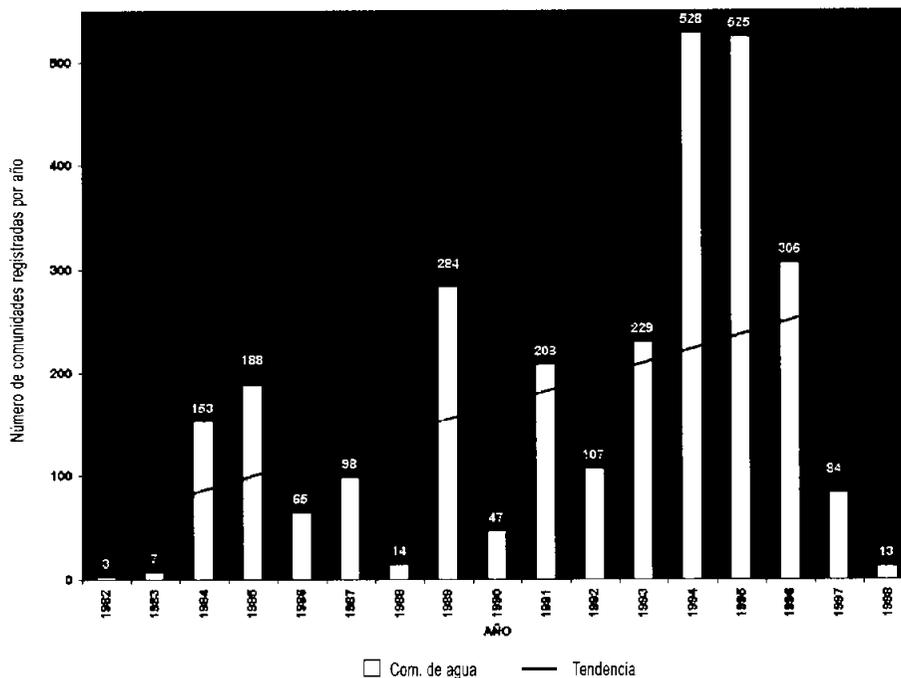


GRÁFICO N° 10
Comunidades de agua registradas desde 1982



Maule debido a la complejidad de su estructura orgánica y operacional, cuyo análisis habría demandado la mayoría del tiempo y de los recursos financieros del estudio.

Se trató de cubrir tanto cuencas de cabecera como intermedias y bajas, dados las distintas características hidrológicas y de desarrollo que presenta cada una de ellas, lo que significó seleccionar cuatro juntas de vigilancia que comprenden cuencas principales completas (cabecera, zona intermedia y baja), cuatro ubicadas en cabeceras, tres que abarcan cabeceras y zonas intermedias, tres intermedias y una en zona baja).

También se consideró incluir alguna junta de vigilancia que tuviera un adecuado funcionamiento, y otra que correspondiera a una junta provisional.

En relación con las asociaciones de canalistas se determinó considerar aquellas que operaran embalses, por el eventual grado de complejidad que pudiere tener su gestión; otras que tuvieran un alto número de usuarios junto

con alguna que fueran más pequeñas, a fin de determinar las diferencias entre ellas, teniendo presente el tratar de cubrir la mayor cantidad de regiones administrativas. Ello significó considerar entre la IV y VIII Región.

En cuanto a las comunidades de agua, se consideraron las ubicadas entre la I y V Región, que concentran el 53% del total, privilegiándose aquellas regiones en las que no se habían seleccionado asociaciones de canalistas.

En consecuencia, la selección de las 30 organizaciones de usuarios resultó ser la siguiente:

CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL ESTUDIO

De lo expuesto anteriormente, algunas de las conclusiones preliminares, dado que el estudio está en su etapa de revisión final, fueron:

- El 98% de las juntas de vigilancia existentes en el país, registradas y no registradas, se concentran entre la I y VIII Región.

CUADRO N° 7
Comunidades de agua registradas al 24 de febrero de 1998

Región	Año																	
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
I	-	-	-	4	2	3	2	-	-	161	25	175	1	115	1	-	-	489
II	-	-	40	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42
III	-	1	78	115	-	20	-	-	32	10	8	2	-	2	-	3	1	272
IV	1	-	-	5	3	7	7	100	8	2	66	24	2	169	152	33	-	579
V	-	1	27	48	49	-	1	2	-	29	3	-	-	1	1	1	-	163
RM	2	3	3	-	3	8	1	5	6	3	2	5	2	1	5	4	3	56
VI	-	1	3	-	4	2	1	177	1	3	2	2	65	-	2	3	5	271
VII	-	1	2	14	-	55	-	-	-	-	-	1	192	22	1	40	4	332
VIII	-	-	-	2	3	1	1	-	-	-	-	20	266	215	144	-	-	652
IX	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
XI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
XII	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
TOTAL	3	7	153	188	65	98	14	284	47	208	107	229	528	525	306	84	13	2859

Para el caso de las comunidades de agua esta tendencia puede apreciarse en el Gráfico N° 10.

CUADRO N° 8

Juntas de vigilancia seleccionadas				
N°	Junta de vigilancia	Región	Cuenca	Subcuenca
1	Del río Copiapó y sus afluentes	III	Río Copiapó	
2	Provisional del río Huasco y sus afluentes	III	Río Huasco	
3	Del río Elqui y sus afluentes	IV	Río Elqui	
4	Del río Grande, Limarí y sus afluentes	IV	Río Limarí	
5	Del río Illapel y sus afluentes	IV	Río Choapa	Río Illapel
6	De la Primera Sección del río Aconcagua	V	Río Aconcagua	
7	Del río Aconcagua, sector Quillota (3ª Sección)	V	Río Aconcagua	
8	Del río Maipo 1ª Sección	RM	Río Maipo	
9	Del río Cachapoal 1ª Sección	VI	Río Rapel	Río Cachapoal
10	Del estero Chimbarongo	VI	Río Rapel	Río Tinguiririca
11	De la 1ª Sección del río Claro de Rengo	VI	Río Rapel	Río Cachapoal
12	Del río Tinguiririca	VI	Río Rapel	Río Tinguiririca
13	Del río Lontué	VII	Río Mataquito	Río Lontué
14	Del río Ñuble	VIII	Río Itata	Río Ñuble
15	Del río Diguillín y sus afluentes	VIII	Río Itata	Río Diguillín

CUADRO N° 9

Asociaciones de canalistas seleccionadas				
N°	Asociación de canalistas	Región	Cuenca	Subcuenca
1	Del Tranque Culimo	IV	Río Choapa	Río Illapel
2	De la Colonia Juan Antonio Ríos	RM	Río Maipo	
3	Del Regadío Mecánico El Noviciado	RM	Río Maipo	
4	Del Laja	VIII	Río Bío-Bío	Río Laja
5	Canal Bío-Bío Norte	VIII	Río Bío-Bío	

CUADRO N° 10

Comunidades de agua seleccionadas				
N°	Comunidades de aguas	Región	Cuenca	Subcuenca
1	Canal Barranco Santa Rosa	I	Río Lluta	
2	Canal Mayorga	I	Río Lluta	
3	Canal Valles Hermosos	I	Río Lluta	
4	Canal Azapa Comca	I	Río Lauca	
5	Canal Pona de Lasana	II	Río Loa	
6	Canal Coco La Villa de Calama	II	Río Loa	
7	Canal Chañar de Calama	II	Río Loa	
8	Canal Chunchuri Bajo de Calama	II	Río Loa	
9	Canal Valle Los Olmos	V	Río Aconcagua	Aconcagua medio
10	Canal Valdesano o Lay-Lay	V	Río Petorca	Río El Sobrante

- Solo el 41% de las juntas de vigilancia existentes se encuentran registradas en el Libro Registro Especial a que se refiere el artículo 6° del D.S. N° 187, de 1983, del Ministerio de Obras Públicas.
- El no registro obedecería a la ignorancia de los miembros de la organización de la obligación que les impone el artículo 2° del citado Reglamento sobre Registro de las Organizaciones de Usuarios.
- El no registro de algunas juntas de vigilancia y asociaciones de canalistas no puede imputarse al no ejercicio por parte de la Dirección General de Aguas de la facultad que le confiere el Artículo Transitorio del mencionado Reglamento, toda vez que la mayoría de los antecedentes relativos a las citadas organizaciones son incompletos y algunos no están debidamente legalizados, de suerte que en tales casos no ha sido posible determinar si su situación legal se encuentra regularizada.
- En general, tratándose de juntas de vigilancia, la distribución de las aguas se efectúa en forma adecuada, cumpliéndose de esta manera el principal de sus objetivos acorde con lo prevenido en el artículo 266 del Código de Aguas.
- Se observa, en general, un desconocimiento por parte de las organizaciones (juntas de vigilancia, asociaciones de canalistas y comunidades de agua) en cuanto a sus atribuciones, tanto de sus directores, administradores y miembros.
- En algunos casos la forma de administración y distribución del recurso no ha evolucionado en concordancia con las exigencias actuales, las que plantean escenarios con usos más intensivos, tecnologías más avanzadas y desafíos como la gestión integrada de los recursos hídricos.
- Los mecanismos de resolución de conflictos no son utilizados, de suerte que muchas materias que deberían solucionarse al interior de la organización y con los medios con que las dotó la ley, llegan a las Oficinas Regionales de la Dirección General de Aguas, incluso asuntos de carácter judicial, v.gr., servidumbres.
- En general, en la mayoría de las juntas de vigilancia y asociaciones de canalistas existen sistemas de contabilidad, balances y auditorías internas y/o externas respecto del manejo de los recursos financieros. Asimismo, en algunos casos, algún director que es de profesión contador, lleva contabilidad efectiva. En el caso de las comunidades de agua, la mayoría simplemente lleva libros de ingresos y de egresos.
- En la gestión financiera, la mayoría de las organizaciones se financian a través de cuotas en dinero efectivo recaudadas de sus socios, solo algunas establecen multas y sanciones en el caso del no pago oportuno de ellas.
- En la mayoría de las comunidades de agua, las cuotas son pagadas directamente a las juntas de vigilancia de la cual son miembros, aplicándose asimismo por esta organización las multas y sanciones a los deudores morosos.
- En el caso de las juntas de vigilancia y asociaciones de canalistas, la mayoría tiene cuenta corriente en los bancos, en tanto que en las comunidades de agua se opera a través de caja chica.
- En este mismo orden de ideas, tampoco se ejercen las facultades para cobrar por la vía ejecutiva las cuotas insolutas de los miembros, usualmente el procedimiento de apremio utilizado es el corte o la privación del agua.
- No se observa por parte de las organizaciones el ejercicio de algunas de sus prerrogativas por desconocimiento. Por ejemplo, la de realizar programas de extensión entre sus asociados para difundir técnicas y sistemas que tiendan a un mejor empleo del agua (artículo 241, N° 21 del Código de Aguas).
- Se ha observado un incremento en los registros de organizaciones de usuarios a partir de la vigencia del Decreto Supremo N° 1120, de 1997, del Ministerio de Obras Públicas, quizás por cuanto ello ha permitido acceder a los beneficios de la Ley N° 18.450, de Fomento a la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje.
- En la gestión operacional de las juntas de vigilancia se basa, en la mayoría de los casos, en la experiencia de los celadores o repartidores pues no todas cuentan con un profesional ingeniero civil titulado, acorde con lo dispuesto en el artículo 277 del Código de Aguas. En algunas de las asociaciones de canalistas, no obstante no tener la obligación legal, cuentan con ingenieros ci-

- viles o constructores civiles como repartidores generales de agua.
- En algunas comunidades, toda la gestión operacional es llevada a cabo por la junta de vigilancia respectiva.
 - La participación de los usuarios en forma directa en las juntas generales y extraordinarias de dichas organizaciones es escasa, sin perjuicio de que por la vía de los poderes se reúnen generalmente los quórum necesarios para funcionar y para adoptar los acuerdos pertinentes.
 - Por otra parte, en materia de participación en los directorios o administración de estas organizaciones, en general no se observa una rotativa de nombres. Generalmente son las mismas personas las que por largo tiempo las dirigen, lo que podría explicarse, quizás por la falta de interés de los asociados por participar en la gestión, por los problemas y desgaste que ello acarrea, por la falta de tiempo o porque es más cómodo que otros se encarguen de los asuntos que les competen.
 - En general, las organizaciones se quedan en sus atribuciones primarias de administrar y distribuir, no aprovechando realmente las posibilidades de acción que le otorga el marco jurídico vigente.
 - En el caso de las asociaciones de canalistas, solo el 23% se encuentra registrada. Las razones para esta situación son las mismas que se indicaron para el caso de las juntas de vigilancia.
 - Respecto de la gestión técnica se tiene que, mayoritariamente, las juntas de vigilancia tienen como base hidrométrica, es decir el punto de partida para determinar la distribución de las aguas, alguna estación fluviométrica ya sea de propiedad privada o de la Dirección General de Aguas. Dicho en otros términos, la mayoría tiene criterios cuantitativos para determinar cuánta agua reparte.
 - Los equipos técnicos de todas las organizaciones en general están formados por celadores no profesionales y el reparto se basa en su experiencia.
 - Las juntas de vigilancia y asociaciones de canalistas tienen, en general, control de caudales captados y entregados. Las comunidades de agua se apoyan en la gestión de la correspondiente junta de vigilancia.
 - En su mayoría, se observa que las organizaciones cumplen las disposiciones estatutarias relativas al número de directores que la deben conformar, a la duración en sus cargos, a la realización de juntas generales y extraordinarias, etc.
 - La gran cantidad de comunidades de agua que se encuentran registradas en este Servicio, en contraposición con las juntas de vigilancia y asociaciones de canalistas, radica fundamentalmente en que un alto número de ellas se organizaron en procedimientos judiciales promovidos por la Dirección General de Aguas, incluso con fondos propios.
 - La diferencia en cuanto al número que existe entre las comunidades y asociaciones estaría determinada por el hecho que el procedimiento de constitución por la vía judicial de las primeras es mucho más simple toda vez que no es necesario acreditar con instrumentos públicos el ser titular de derechos de aprovechamiento de agua, situación esta última que sí debe constatar para constituir por escritura pública una asociación.

COMENTARIO FINAL

El análisis del estudio indica, en primer término, que la mayoría de las juntas de vigilancia y asociaciones de canalistas que existen en el país no se encuentran legalmente organizadas, esto es, no están registradas en el Libro Registro Especial respectivo.

Lo anterior trae como consecuencia el hecho de que las decisiones que adoptan sobre las más diversas materias que les competen carecen de imperio, razón por la cual, para hacer efectivas las medidas que acuerdan debe recurrir a los tribunales ordinarios de justicia, v. gr., cobro de deudas, resoluciones de conflicto, etc.

El hecho referido significa, por ejemplo, que en los períodos de extrema sequía no se respeten las medidas de distribución o reparto que determinen las juntas de vigilancia, lo que obliga al Estado a intervenir en los cauces naturales con el consiguiente costo de personal y económico que debe asumir el erario nacional.

Por otra parte, al no estar registrada la organización, la Dirección General de Aguas no puede ejercer a su respecto las facultades de fiscalización relativas a la distribución de las aguas y a

la gestión económica de ella, problemas que en definitiva quedan entregados al conocimiento y fallo de los tribunales establecidos por la ley.

Enseguida, puede afirmarse que en general, las organizaciones de usuarios cumplen con su función primaria de administrar y distribuir el recurso. Sin embargo, también puede sostenerse

que en su mayoría no ejercen a cabalidad todas las atribuciones con que las ha dotado la legislación para el logro de sus propios objetivos, lo cual parece deberse a un desconocimiento por parte de sus directores o administradores, o bien porque no se encuentran suficientemente capacitados para llevarlas a cabo.