LAT
Laboratorio de Análisis Territorial

ORGANIZACIONES DE USUARIOS: CONDICIONES ACTUALES Y DESAFÍOS



ORGANIZACIONES DE USUARIOS:
CONDICIONES ACTUALES Y DESAFÍOS

ISBN: 978-956-404-225-1
Primera edición, junio 2021

Documento generado por el Laboratorio de Análisis Territorial de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile.

Redacción
Francisca Pantoja
francisca.pantoja@ug.uchile.cl
Vicente Urrutia
vicenteuac@gmail.com

Edición
Karla Astorga
kastorga@uchile.cl
Hilda Moya
hilda.moya@uchile.cl
Katherinne Silva
ksilva@uchile.cl
José Miguel Valdés
jose.valdes@ug.uchile.cl

Imágenes
Amara Kimura
Paula Naranjo
Laboratorio de Análisis Territorial

Diagramación
Francisca Pantoja
Vicente Urrutia
Katherinne Silva

Revisor
Gustavo Abrigo
Rodrigo Fuster

Citar el documento como:
LAT (Laboratorio de Análisis Territorial), 2021. Organizaciones de Usuarios. Condiciones actuales y desafíos. 55 p.

ÍNDICE

¿Qué son las Organizaciones de Usuarios? 4
Tipos de Organizaciones de Usuarios 5
¿Dónde operan las Organizaciones de Usuarios? 7
Importancia de las Organizaciones de Usuarios 11
¿Cómo se conforma y quién puede ser parte de una Organización de Usuarios? 12
Constitución extrajudicial (voluntaria) de una Organización de Usuarios 14
Constitución judicial de una Organización de Usuarios 16
Estado de las Organizaciones de Usuarios 20
¿Cómo funcionan las Organizaciones de Usuarios? 25
¿Cómo se organizan las Organizaciones de Usuarios? 27
Redes con otros actores e instituciones públicas 30
Desafíos y recomendaciones para las Organizaciones de Usuarios 36
Sobre los Derechos de Aprovechamiento de Aguas (DAA) 37
Nuevos desafíos en torno en torno a las modificaciones del Código de Aguas 40
Nuevos desafíos en relación con una nueva Constitución 41
La importancia del Registro de las Organizaciones de Usuarios 42
El desafío de la información: acceso y confiabilidad 43
Dificultades para integrar información sobre las Organizaciones de Usuarios 45
Enfoque de gestión 48
Referencias 54



PERO PRIMERO...

¿QUÉ SON LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS?

Son entidades privadas, con personalidad jurídica, sin fines de lucro, reglamentadas en el Código de Aguas, y tienen como objetivo fundamental el captar las aguas y distribuirlas entre los titulares de derechos. Pueden ser conformadas por dos o más personas que posean Derechos de Aprovechamiento de Aguas (DAA) sobre un mismo canal, embalse o hagan uso de las aguas superficiales de un río o de las aguas subterráneas de un mismo acuífero.

¿Qué tipos de Organizaciones de Usuarios existen?

Existen cuatro tipos de Organizaciones de Usuarios (OU) reconocidos por el Código de Aguas. Estas comparten el objetivo fundamental de distribuir las aguas entre sus miembros, además de mantener y mejorar las obras de aprovechamiento común, elaborar estadísticas de caudales y registros de extracción considerando cantidad y calidad de agua, etc. velando por la sustentabilidad del sistema hídrico que aprovechan.

TIPOS DE OU

JUNTAS DE VIGILANCIA

Corresponden a OU que agrupan a aquellas personas que hacen uso de aguas superficiales y subterráneas, dentro de una misma cuenca u hoya hidrográfica. Estas deben administrar y distribuir las aguas, además de explotar y conservar las obras de uso común, pudiendo realizar mejoras a las mismas, o construir nuevas, con autorización de la Dirección General de Aguas (DGA).

COMUNIDADES DE AGUAS

OU conformadas en torno a un cauce artificial. En caso de hacer uso de las aguas de un acuífero o sector hidrogeológico de aprovechamiento común se denominan Comunidades de Aguas Subterráneas.

ASOCIACIONES DE CANALISTAS

Este tipo de OU hace uso de las aguas de cauces artificiales y puede considerarse como una alternativa a una Comunidad de Aguas, mas no puede suplir a una Junta de Vigilancia.

COMUNIDADES DE DRENAJE

Corresponde a una OU integrada por quienes hacen uso de obras de drenaje o desagüe. Estas surgen de la necesidad de evacuar los excesos de aguas subterráneas para poder controlar el nivel de la napa.

¿SABÍAS QUÉ...?

Las comunidades de drenaje son las únicas Organizaciones de Usuarios en que el valor del voto no se rige por la cantidad de DAA del titular, sino que por el número de hectáreas de dominio afectas al sistema.



¿DÓNDE OPERAN LAS OU?

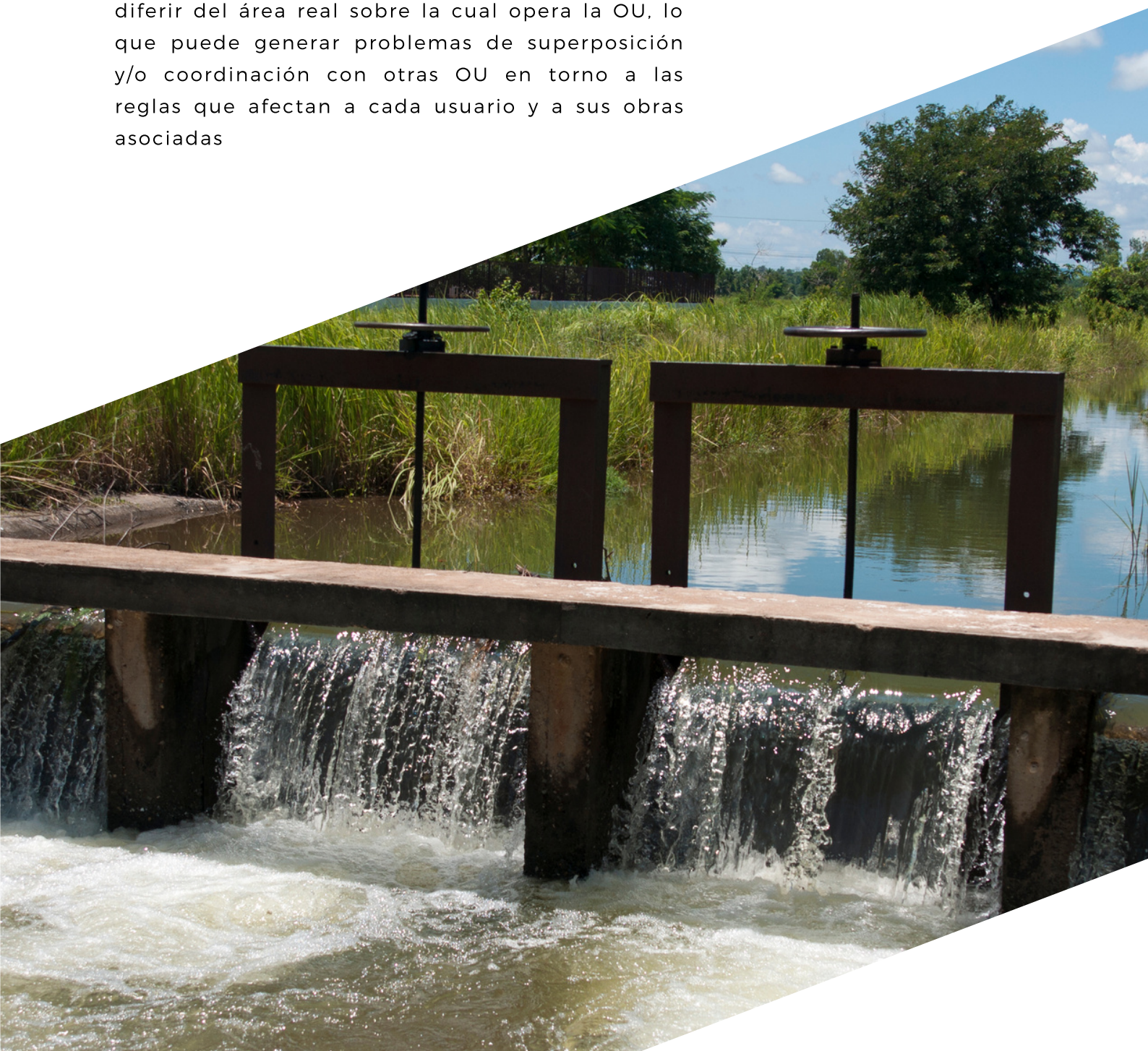
El área donde una OU tiene competencia o atribuciones se denomina, en el Código de Aguas, área de jurisdicción. Esta se encuentra delimitada en los estatutos de cada Organización y su envergadura depende del tipo de OU al que corresponda. En este sentido, en el caso de una Junta de Vigilancia, el área de jurisdicción podría abarcar desde una sección de la cuenca hidrográfica hasta su totalidad. En Comunidades de Agua Superficiales y Asociaciones de Canalistas puede corresponder a uno o más canales, y a acuíferos o sectores hidrogeológicos de aprovechamiento común (sector de un acuífero) en el caso de Comunidades de Aguas Subterráneas.
La delimitación del área de jurisdicción es fundamental a la hora de identificar qué usuarios y canales, se encuentran bajo las normas de cada OU.



A TENER EN CONSIDERACIÓN

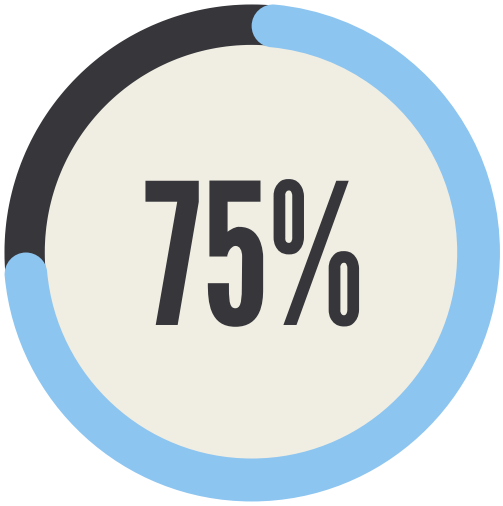
Aunque cada organización delimita su área de jurisdicción dentro de los estatutos, esta puede diferir del área real sobre la cual opera la OU, lo que puede generar problemas de superposición y/o coordinación con otras OU en torno a las reglas que afectan a cada usuario y a sus obras asociadas

Sin embargo, no podrá organizarse una OU ante el juez si existe otra organización ya constituida en la obra común que tenga la misma jurisdicción



OU ANIDADAS

Como OU anidadas se entienden aquellas que pertenecen a otra OU, es decir, la primera es uno de los miembros o socios de la segunda. Esto ocurre dado que las OU administran el recurso hídrico en distintas escalas en una cuenca, existiendo generalmente una jerarquía entre Juntas de Vigilancia (JV) y Asociaciones de Canalistas (AC) o Comunidades de Aguas (CA), pues las JV son las únicas que administran cauces naturales.



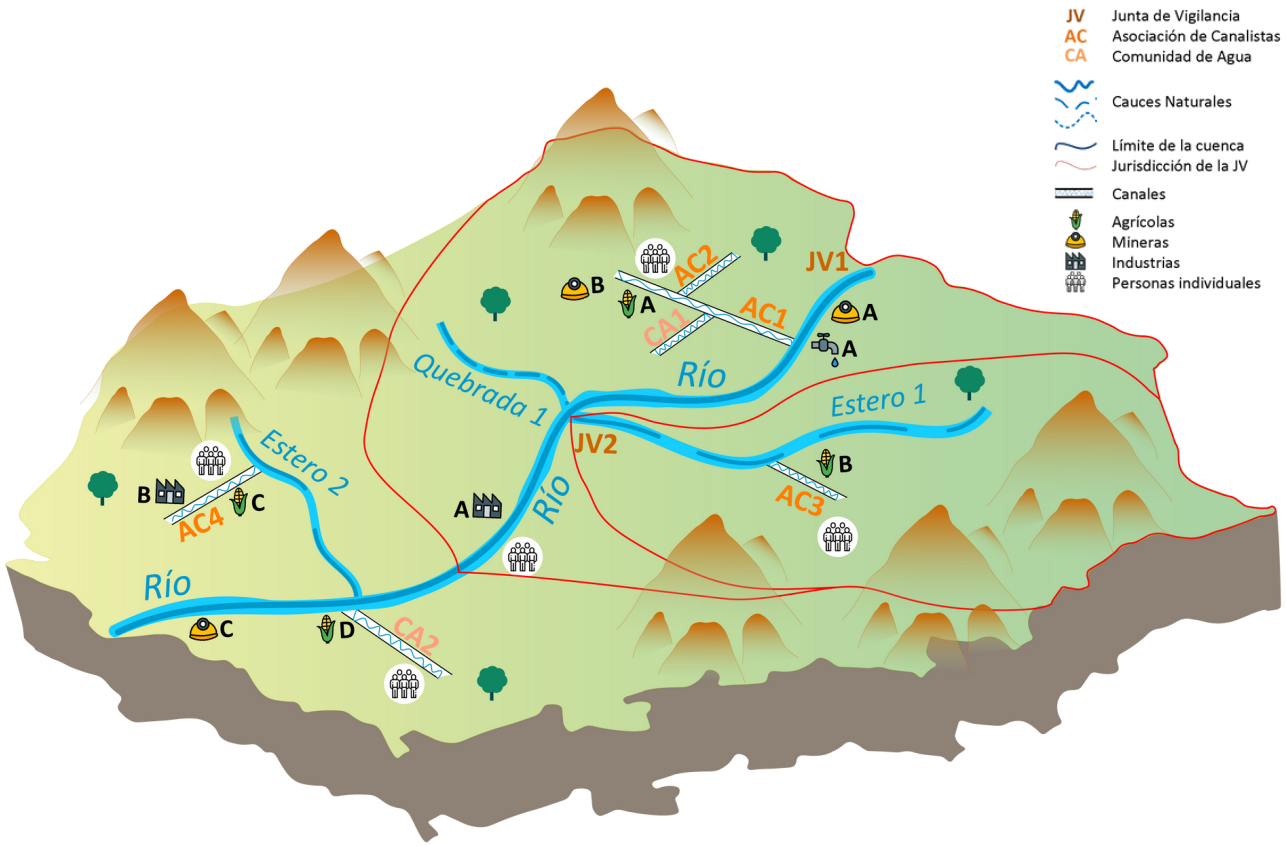
De las Juntas de Vigilancia presentan Organizaciones de Usuarios anidadas





La mayoría de las JV administran y distribuyen agua hacia AC, CA y/o usuarios individuales. Las AC y CA no poseen una diferenciación jerárquica entre sí en términos legales (ver figura a continuación). Sin embargo en la práctica existe una relación de "anidación" entre AC y CA, dado por las AC que administran un canal matriz y distribuye aguas a CA que administran canales secundarios. Pese a esto, cabe mencionar que la presencia de estas relaciones anidadas coexiste con la presencia de usuarios individuales como miembros de las OU en los distintos niveles de jerarquía (por ejemplo, pueden ser miembros de una JV otra OU o un usuario particular -como una minera, industria, agua potable, empresas agrícolas,persona naturales etc.)

Ejemplo de los tipos de OU que existen y las relaciones que se generan entre estas en una cuenca





IMPORTANCIA DE LAS OU

La conformación de las Organizaciones de Usuarios de Agua y su adecuado funcionamiento conlleva una serie de ventajas para sus miembros, incluyendo:

- Mejora las relaciones entre sus usuarios.
- Incorpora mecanismos para la solución de conflictos al interior de la OU.
- Permite imponer los acuerdos adoptados por sus integrantes a la comunidad en su conjunto.
- Reconocimiento legal a través de su personalidad jurídica, lo cual permite a las OU actuar en derecho, contratar cuentas corrientes, postular a capacitaciones e instrumentos de fomento, contar con atribuciones y deberes contemplados en la norma como el cobro judicial de deudas impagas, cortes de agua, intervención de la Dirección General de Aguas (DGA) por Art 283 y 291.
- Protege los derechos de aprovechamiento de aguas de los miembros de la organización, impidiendo extracciones clandestinas.
- Establece mecanismos eficientes para la distribución del agua, pago de cuotas y mejoramiento de la gestión.

¿CÓMO SE CONFORMA Y QUIÉN PUEDE SER PARTE DE UNA OU?

Los trámites para conformar una OU pueden ser iniciados por personas naturales o jurídicas que posean derechos de aprovechamiento de aguas superficiales en un mismo canal o embalse o que hagan uso de las aguas de un mismo acuífero, aunque también puede hacerlo la DGA. En este sentido, una OU puede ser conformada a través de una vía extrajudicial o voluntaria, donde todos los usuarios suscriben una escritura pública de constitución de la Organización, o una vía judicial, a través de la cual un Juez de Letras en lo Civil de la comuna reconoce la existencia de la OU. **Esta última es la más utilizada en Chile** debido a que la vía extrajudicial o voluntaria requiere que todos los usuarios de la organización estén identificados, luego que todos ellos estén de acuerdo con formalizarse como OU y por último deben tener inscritos todos sus derechos de aprovechamiento de agua en el Conservador de Bienes Raíces (CBR) respectivo.

¿SABÍAS QUÉ...?

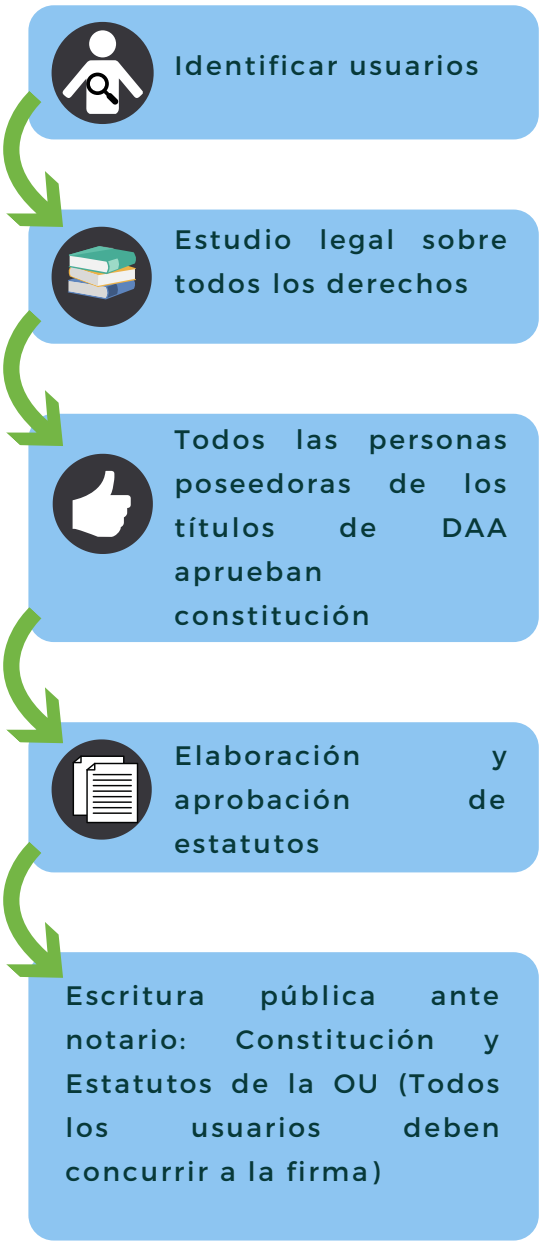
Existen OU que trabajan más allá de sus obligaciones legales, apoyando a OU más pequeñas e involucrando a la comunidad, no solo a los miembros de la Organización. En este sentido, existen ocasiones en las cuales las OU llevan a cabo acuerdos con otros actores, como es el caso de empresas sanitarias y organizaciones de APR (Agua Potable Rural), para priorizar el suministro de agua para consumo humano, abarcando en consecuencia un problema de interés público; también están aquellas que consideran además temáticas ambientales como la calidad del agua. Es por esto que las OU poseen una gran potencialidad para mejorar la gestión territorial y el cuidado del medio ambiente.



CONSTITUCIÓN EXTRAJUDICIAL (VOLUNTARIA) DE UNA OU

Este tipo de conformación es muy poco frecuente debido a las dificultades propias del proceso, pues tal como se mencionó requiere que la totalidad de las y los integrantes suscriban la escritura pública de constitución frente al Notario Público, y con todos sus DAA identificados (ver diagrama de proceso de constitución extrajudicial o voluntaria). Para finalizar la constitución, las Organizaciones deben acudir a la DGA y una vez registrados en esta, al CBR (ver diagrama de la página 16).

Proceso de constitución extrajudicial o voluntaria de una OU



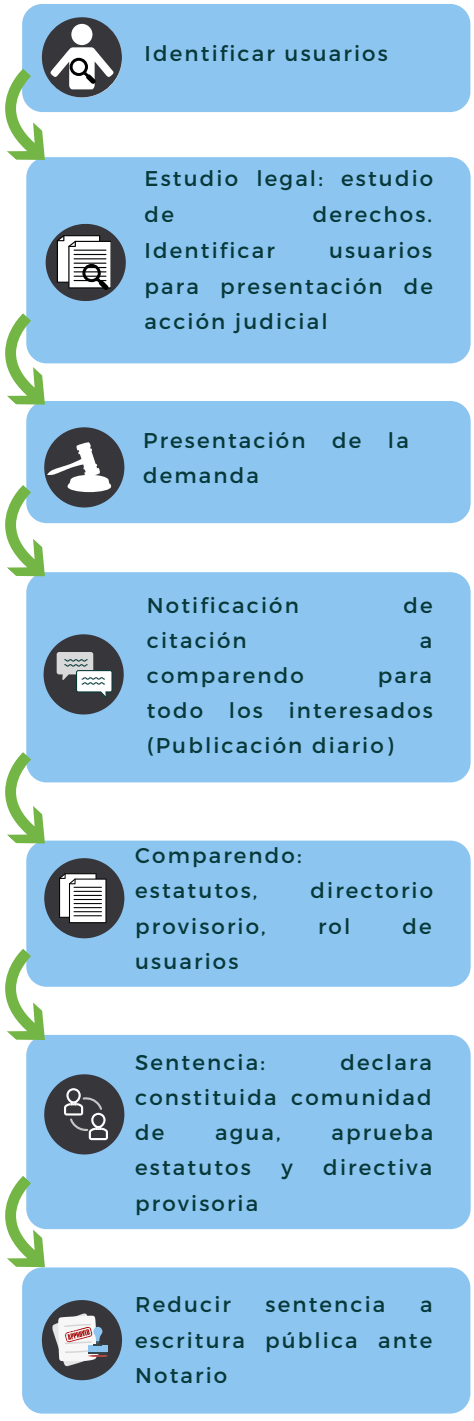
¿SABÍAS QUÉ...?

En Chile, existe un gran número de OU operativas que no han efectuado, o finalizado, su proceso de conformación. Estas se denominan Organizaciones “de hecho”.



CONSTITUCIÓN JUDICIAL DE UNA OU

Proceso de constitución judicial de una OU



La citación a comparendo debe ser publicada en 4 oportunidades. La última debe ser hecha, al menos, 10 días de la fecha del comparendo

Este tipo de conformación es la más frecuente entre las Organizaciones debido a que no requiere contar con la totalidad de los miembros cuando se presente la demanda frente al Juez de Letras competente (ver diagrama del proceso de constitución judicial del costado), pudiendo también ser la DGA quien impulsa este proceso. Para finalizar la constitución, las Organizaciones deben acudir a la DGA y una vez registrados en esta, al CBR (ver diagrama de la página 16).

A TENER EN CONSIDERACIÓN

Debido a la complejidad y relevancia de este proceso, se hace indispensable el contar con una asesoría externa para determinar la vía de conformación, desarrollar el procedimiento y finalizar los registros.



Como se mencionó anteriormente, el proceso de constitución de una OU para ambas vías concluye con la completación de los primeros dos pasos de la figura a continuación, tras la inscripción de la OU en la DGA, obteniendo personalidad jurídica, y el Registro de Propiedad de Aguas en CBR. Sin embargo, resulta deseable que las OU completen también el tercer paso de la figura inscribiendo sus antecedentes en el Catastro Público de Aguas (CPA), a pesar de no ser un paso obligatorio, pues mediante esta información es posible mejorar la gestión y administración del recurso hídrico.

Proceso de registro en la DGA y CBR

1) Registro Organización de Usuarios en DGA:	a) Acompañar a la solicitud de registro la escritura pública, copia de expediente judicial más escritura pública, o con reducción a escritura pública de la sentencia b) Resolución DGA: Declara organizada Organización de Usuarios y ordena su inscripción en Registro Público de Organizaciones de Usuarios del CPA*, e inscripción en el libro de RPOU de DGA c) Copia de inscripción en CBR
2) Registro de Propiedad de Aguas CBR competente:	a) Acompañar a la solicitud de inscripción en el CBR la escritura pública de constitución, Resolución DGA, e inscripción en el libro de RPOU* de DGA b) Se obtiene copia de inscripción en CBR
3) Término de Registro en Catastro Público de Aguas:	a) Informar a la DGA de inscripción conservatoria, con el fin de completar la información del RPOU del CPA*. b) Se obtiene copia de inscripción: Fin del proceso de constitución

- El CPA (Catastro Público de Aguas) consta de varios libros con registros relevantes en materia de administración de Recursos Hídricos, siendo uno de ellos el Registro Público de Organizaciones de Usuarios (RPOU)

A TENER EN CONSIDERACIÓN

La constitución judicial de una OU no exige considerar a los DAA de futuros miembros, entendiendo estos a aquellos usuarios que aún no regularizan* sus DAA, pero que están dentro de la jurisdicción de la OU en cuestión. Esto provoca que muchas OU cuenten con una gran proporción de los DAA sin regularizar*, alcanzando incluso el 90%. Esta situación es muy preocupante si se toma en cuenta que al no encontrarse regularizados, dichos caudales no pueden ser inscritos en el Catastro Público de Aguas (en particular en su registro público de DAA) de la DGA, generando brechas de información significativas en torno a los caudales gestionados.

Considerando que este registro es de acceso público, esto tiene repercusiones en la información a la que se puede acceder sobre las OU y sus derechos y en consecuencia, en numerosas decisiones que se deben tomar en relación con la administración y gestión del recurso hídrico a nivel público y privado.

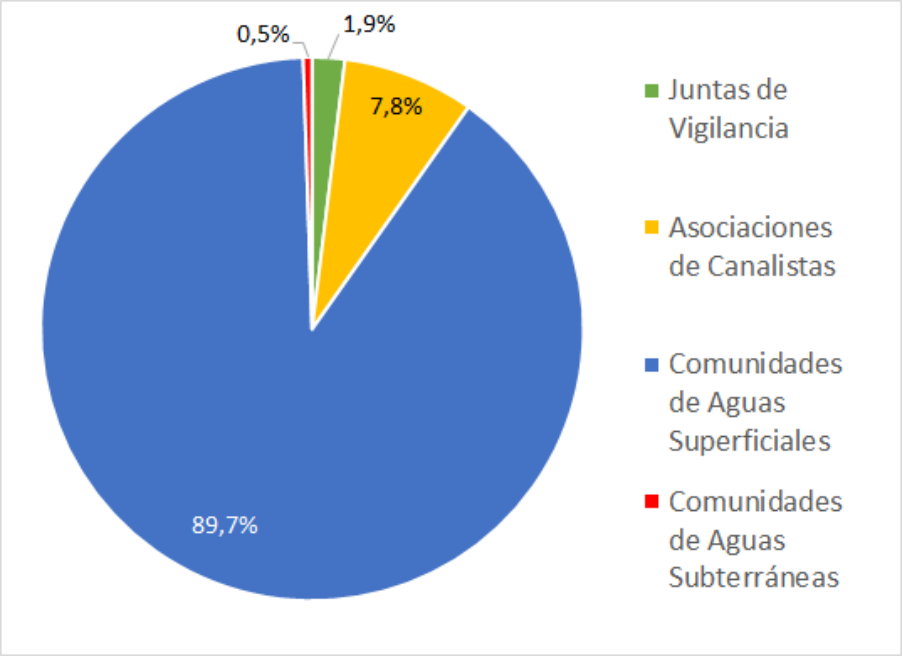
*Entiéndase por DAA regularizado a aquellos que se encuentran debidamente inscritos y actualizados respecto a su titularidad



ESTADO DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS

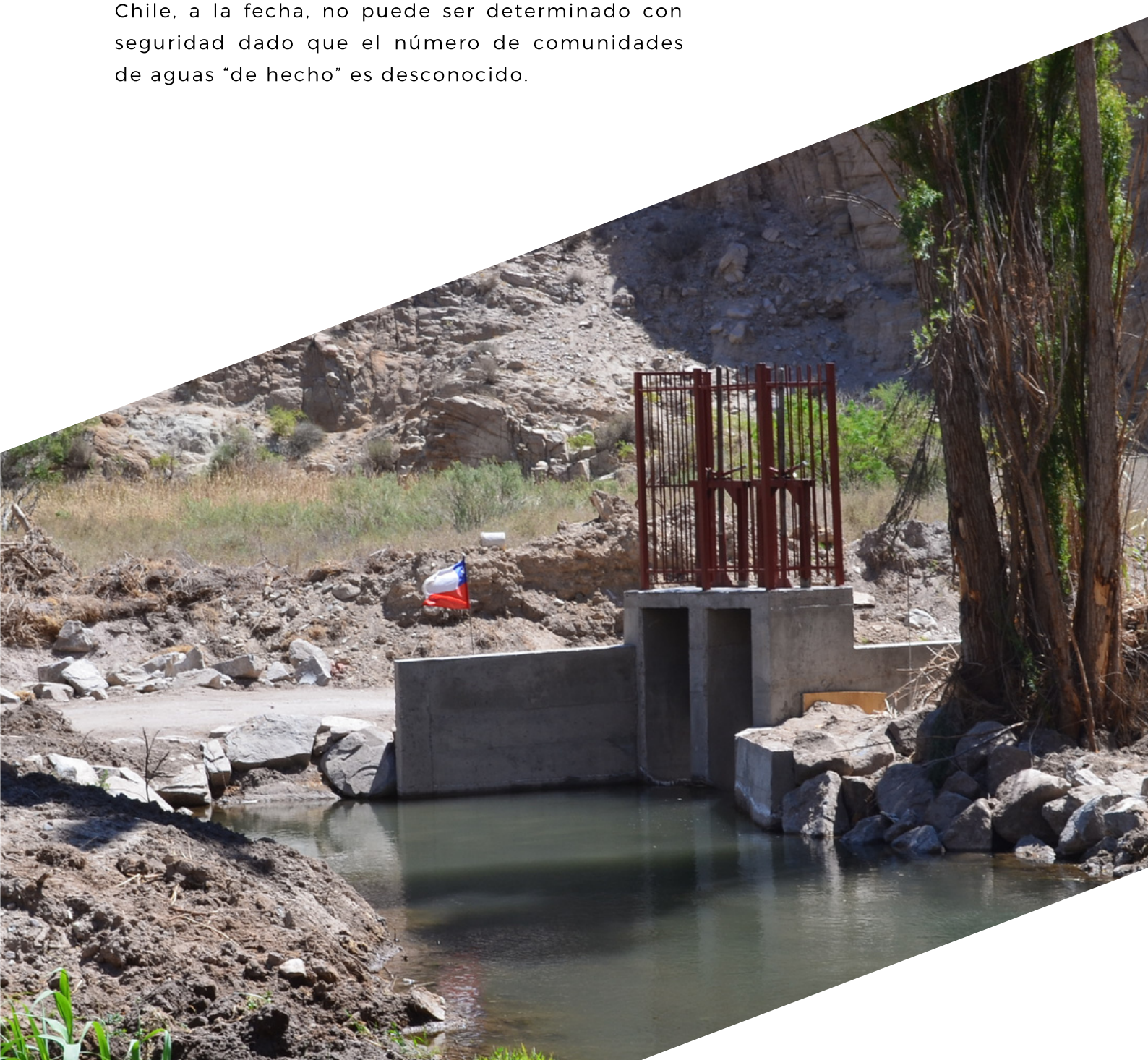
En Chile, hasta el año 2018, se contabilizan 4.181 Organizaciones de Usuarios, considerando Juntas de Vigilancia, Asociación de Canalistas y Comunidades de Agua subterráneas y superficiales. Siendo estas últimas las más representativas abarcando el 90% del total.

Tipos de Organizaciones de Usuarios



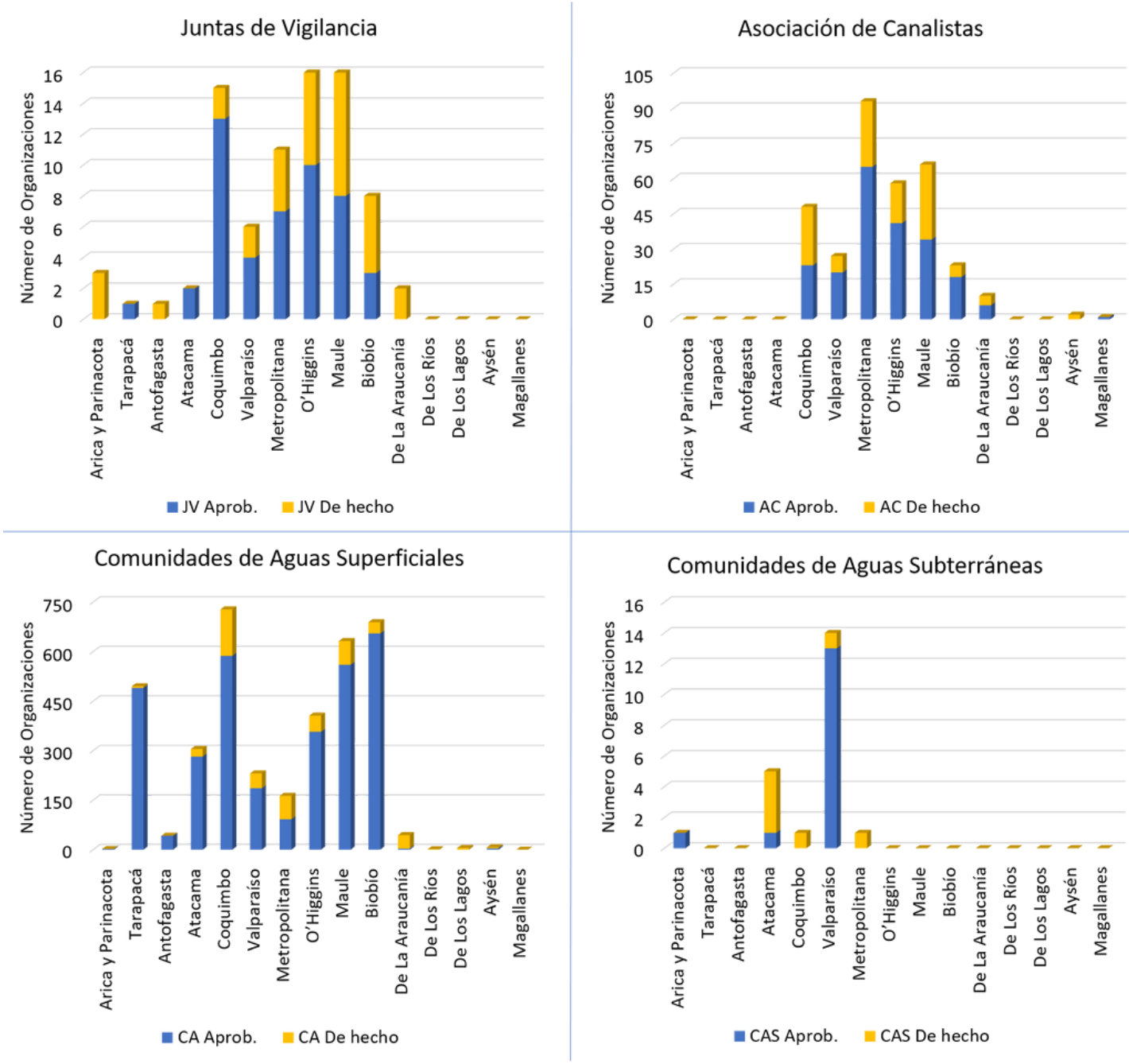
A TENER EN CONSIDERACIÓN

El número total de Organizaciones de Usuarios en Chile, a la fecha, no puede ser determinado con seguridad dado que el número de comunidades de aguas “de hecho” es desconocido.



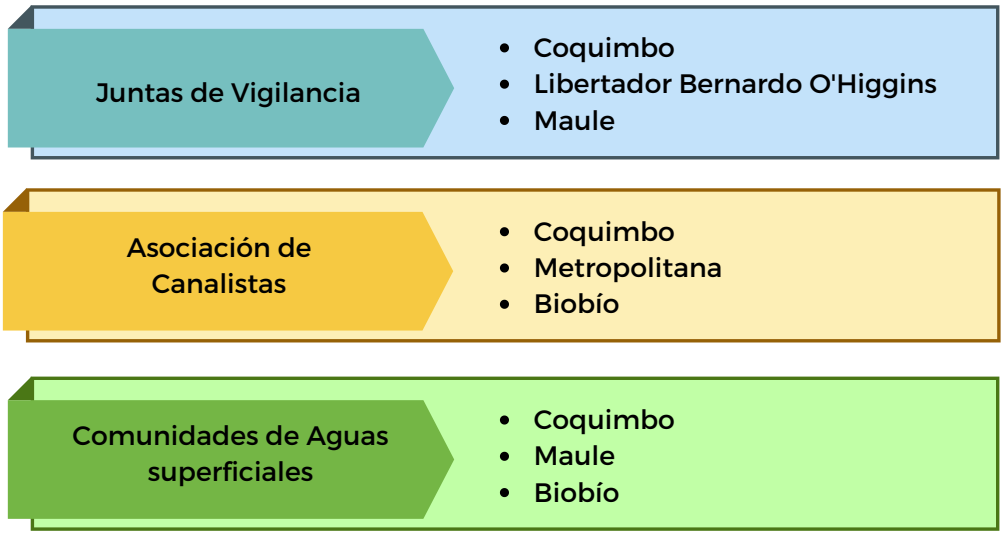
Dentro de las Organizaciones de Usuarios consideradas, muchas no se encuentran inscritas en el Registro Público de Organizaciones de Usuarios (RPOU) por lo que se consideran como conformadas "de hecho".

Distribución por región de los tipos de Organizaciones de Usuarios de Chile



Los tipos de OU no se encuentran distribuidos uniformemente a lo largo del país, sino que algunos predominan sobre otros en ciertas regiones.

Regiones con mayor cantidad de OU por tipo



¿SABÍAS QUÉ...?

Las regiones con mayor representación de OU son Coquimbo, Maule y Biobío con 729, 714 y 720 Organizaciones respectivamente. Mientras que la región de Valparaíso y Atacama concentran la mayor cantidad de Comunidades de Aguas Subterráneas. Esta distribución regional responde a diversos factores, como el fortalecimiento entregado por parte del Estado, cultura de riego y organización, escasez y potenciación de sector agrícola. En contraposición, las regiones de Aysén y Magallanes son las que poseen menos OU en su conjunto, siendo menor al 1% del total de cada tipo de Organización.



¿CÓMO FUNCIONAN LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS?

La distribución de las aguas, dentro de una organización, es proporcional a los DAA que cada uno de sus miembros es titular. Para ello es necesario contar con una infraestructura pertinente como es un sistema de captación, distribución y control. Las obras de captación pueden ser de aguas superficiales (río, estero, canal, embalse o tranque) o de aguas subterráneas (pozo profundo o noria).
Una de las diferencias que podemos encontrar entre las aguas subterráneas y superficiales es que en estas puede existir la figura del celador, quien está a cargo de la vigilancia y mantener la correcta distribución del agua a los usuarios. Mientras que para el caso de las aguas subterráneas dada su naturaleza, no corresponde contar con un celador, aunque sí debe cumplirse el rol de la regulación de las extracciones.

Comunidad de Aguas Subterráneas

Adicionalmente al funcionamiento de otros tipos de OU, las comunidades de aguas subterráneas deben elaborar registros del volumen de extracción, encargándose así de regular la explotación del Sector Hidrogeológico de Aprovechamiento Común (SHAC), con la finalidad de evitar los efectos de una sobreexplotación. Para ello, las OU pueden realizar otras acciones tales como estudios, promover acuerdos en torno a la demanda hídrica e implementar técnicas que permitan la recarga artificial de la fuente subterránea.

¿SABÍAS QUÉ...?

Cada OU posee sus propios estatutos, los cuales establecen su base organizacional y normas de funcionamiento. Estos deben ser elaborados en conformidad con el Código de Aguas y el Reglamento de exploración y explotación de aguas subterráneas (esto último para Comunidades de Aguas Subterráneas). Sin embargo, aunque el Código define parte importante de estas normas, las OU tienen la oportunidad de definir aspectos adicionales -por ejemplo, acciones favorables para una gestión más sustentable- siempre que no contradigan al Código. Su modificación solo pueden ser realizada en una reunión extraordinaria, siendo aprobados con mayoría total de los votos de la Organización.



¿CÓMO SE ORGANIZAN LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS?

Uno de los aspectos administrativos más relevantes para las Organizaciones de Usuarios es la realización anual de la Junta General, la cual reúne a todos los miembros. En esta reunión se elige al Directorio, se elabora el presupuesto de la Organización y se fijan las cuotas, las cuales deben ser proporcionales a los derechos de aprovechamiento de cada titular. Para esto se realizan votaciones, donde el voto de cada miembro de la Organización es proporcional al derecho, siendo válido solamente si estos están inscritos en el Registro de la Organización y el titular se encuentre al día con el pago de cuotas. En caso de no estar especificado en los estatutos de la Organización, la reunión debe llevarse a cabo el primer sábado hábil del mes de abril de cada año, a las 14:00 horas, en el lugar que determine el Directorio o administradores. Estas deben ser convocadas con diez días de anticipación, a lo menos, indicando el lugar, día, hora y objeto de la junta, a través de un aviso en el diario de la capital de la región si es que no se ha definido otro método en los estatutos de la Organización.

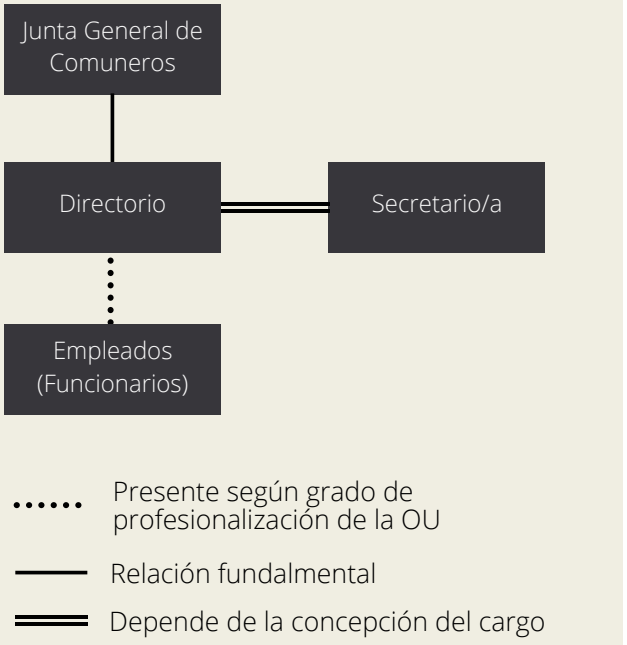
Secretario, Ministro de Fe

Hay algunas OU que lo consideran como un funcionario remunerado externo al Directorio, mientras que en otros casos, sus funciones se delegan al secretario o bien se distribuyen en otros miembros del Directorio (ver figura de la página siguiente). En cualquiera de los casos, el rol de ministro de fe, como validador de acuerdos, se destaca e implementa, ya que cumple un rol fundamental en la organización y funcionamiento de la OU. Este se encarga de redactar y firmar todas las actas de las asambleas generales y reuniones del Directorio, autorizar resoluciones, certificar que las copias que se otorgan son idénticas a los originales, llevar los registros de la Organización, etc.

Finanzas en una Organización de Usuarios:

Una de las principales limitantes en el desarrollo de las OU son los recursos económicos disponibles, es por esto que la existencia de cuotas es fundamental, ya que el dinero recaudado será utilizado para costos tanto operacionales como administrativos, permitiendo el buen funcionamiento de la OU. Así también, existen sanciones ante el no pago de cuotas (corte de agua, multas, etc.).

Estructura organizacional de una OU



La importancia del Directorio

Los Directorios se reconocen como un aspecto fundamental. Su visión, capacidad de gestión y liderazgo son claves para activar y desarrollar la OU, más allá de su fin inicial de distribuir el recurso. Un buen Directorio se preocupará de aumentar el interés y la participación de los usuarios y verá mecanismos de renovación que permitan la inclusión de nuevas generaciones.

Para que se conforme un Directorio (ver figura Estructura organizacional de una OU), es necesario que existan más de cinco miembros inscritos dentro de la Organización. En caso contrario, se designará uno o más administradores con las mismas facultades. El Directorio ejerce sus funciones por el periodo establecido en los estatutos o, en el caso de no estar definido, por un año.

A TENER EN CONSIDERACIÓN

La Junta General es la máxima autoridad dentro de la estructura organizacional de las OU. Por ende es de vital importancia que los miembros de la organización participen de forma activa en esta, para así lograr la mayor representatividad posible en las decisiones de gestión del recurso.



REDES CON OTROS ACTORES E INSTITUCIONES PÚBLICAS

Las OU establecen una serie de relaciones con otros actores e instituciones públicas involucradas en el territorio. Una de las relaciones más importantes es la que se genera entre las mismas OU. Estas pueden ser: relaciones anidadas; de interés común; de conflicto, a causa de la distribución de las aguas. Otro actor relevante es la DGA, ya que una de sus funciones es la de supervigilar a las OU, fiscalizándolas y autorizando una serie de solicitudes, tales como traslados de derechos y modificaciones de obras, incidiendo inclusive en la obtención de personalidad jurídica de estas organizaciones. Así también se destaca por apoyar la reactivación de diversas OU. Por otro lado, la Comisión Nacional de Riego, tiene por objetivo fortalecer la gestión de las OU, a través de programas que buscan la formación legal de OU, la profesionalización de la gestión; y el saneamiento y regularización de derechos de aprovechamiento de aguas.

Además, existen diversas instituciones que cuentan con instrumentos que no son específicos para las OU, pero podrían ser utilizados en beneficio de estas.

Algunas de ellas son:

- Fundación para la Innovación Agraria (FIA): Tiene programas enfocados en la innovación y adaptación y desarrollo agrario.
- Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA): Estrategias y tecnologías en el manejo del riego.
- Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP): Regulariza derechos de aprovechamiento de aguas, mejorar la gestión de los recursos hídricos y fortalecer las organizaciones de usuarios de aguas que estén integradas en su mayoría por personas inscritas como, o cumplan con, el perfil de pequeña agricultura.
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI): Cuenta con el Fondo Tierras y Aguas Indígenas que financia la constitución, regularización o compra de derechos de aguas o financiar obras destinadas a obtener este recurso.
- Corporación de Fomento a la Producción (CORFO): Cuenta con fondos y programas para el desarrollo de proyectos.
- Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): Puede ser utilizado en la capacitación y organización de usuarios.
- Centros de investigación: Estos pueden apoyar y guiar a las OU en diversos ámbitos, ya sea medioambientales, legales, de gestión, etc.

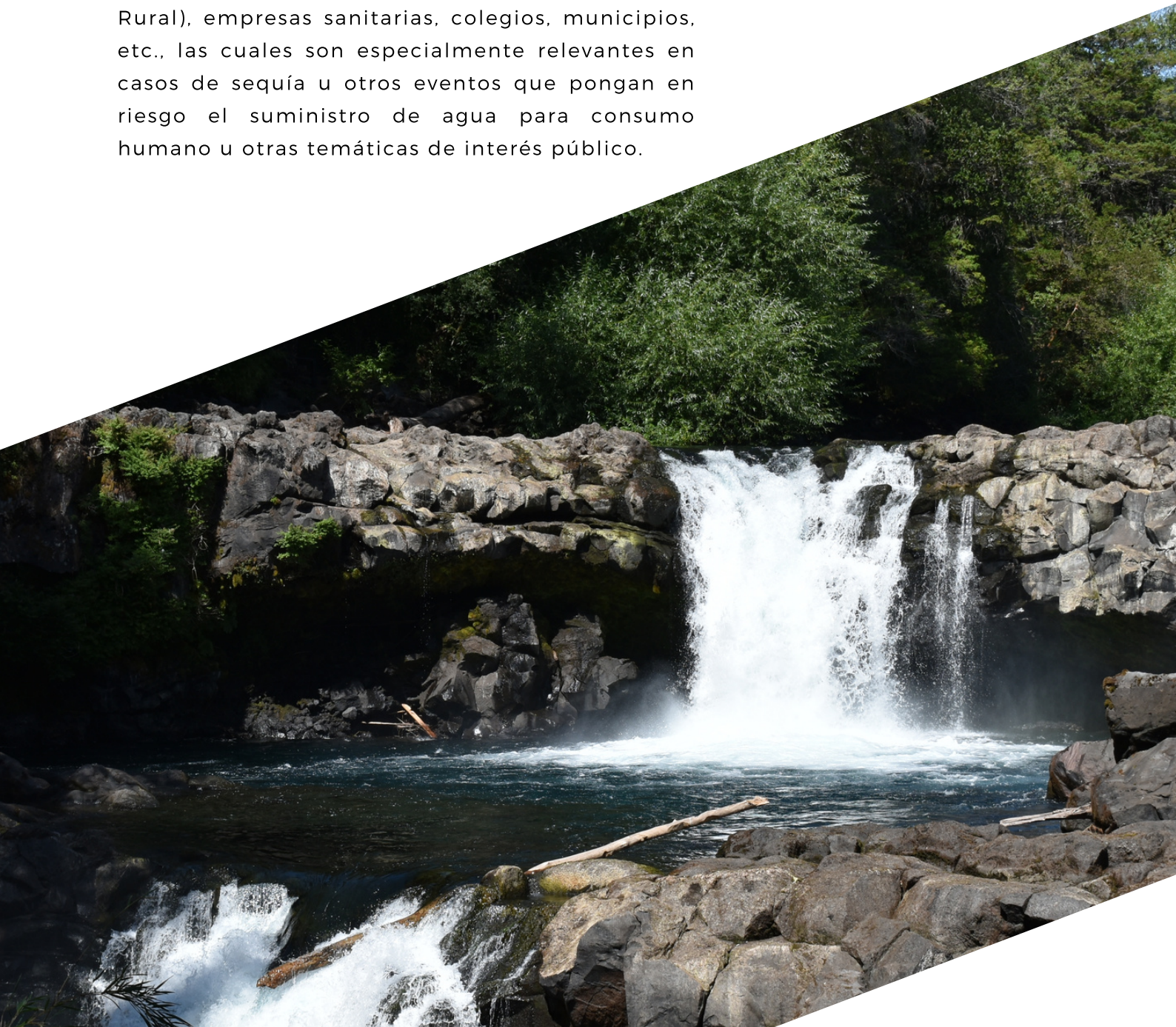
¿SABÍAS QUÉ...?

La colaboración entre la DGA y las OU resulta muy importante para mejorar la gestión del recurso hídrico. Dado que la DGA tiene un rol regulador sobre la OU, muchas veces la relación entre ambas se limita y destaca como "regulador-regulado". Resulta importante entonces fortalecer esta relación, considerando que la DGA está siendo valorada como un actor muy importante y en torno a la validación o legitimación de acuerdos, haciéndola parte de instancias en que se reúnen con otras OU o actores. La DGA a su vez, cuenta hoy en día con una Unidad a nivel nacional especialmente dedicada a apoyar a las OU tanto en su conformación como en su adecuado funcionamiento.



A TENER EN CONSIDERACIÓN

Como se mencionó anteriormente, las OU pueden presentar relaciones con una serie de actores del territorio, como es el caso de APR (Agua Potable Rural), empresas sanitarias, colegios, municipios, etc., las cuales son especialmente relevantes en casos de sequía u otros eventos que pongan en riesgo el suministro de agua para consumo humano u otras temáticas de interés público.

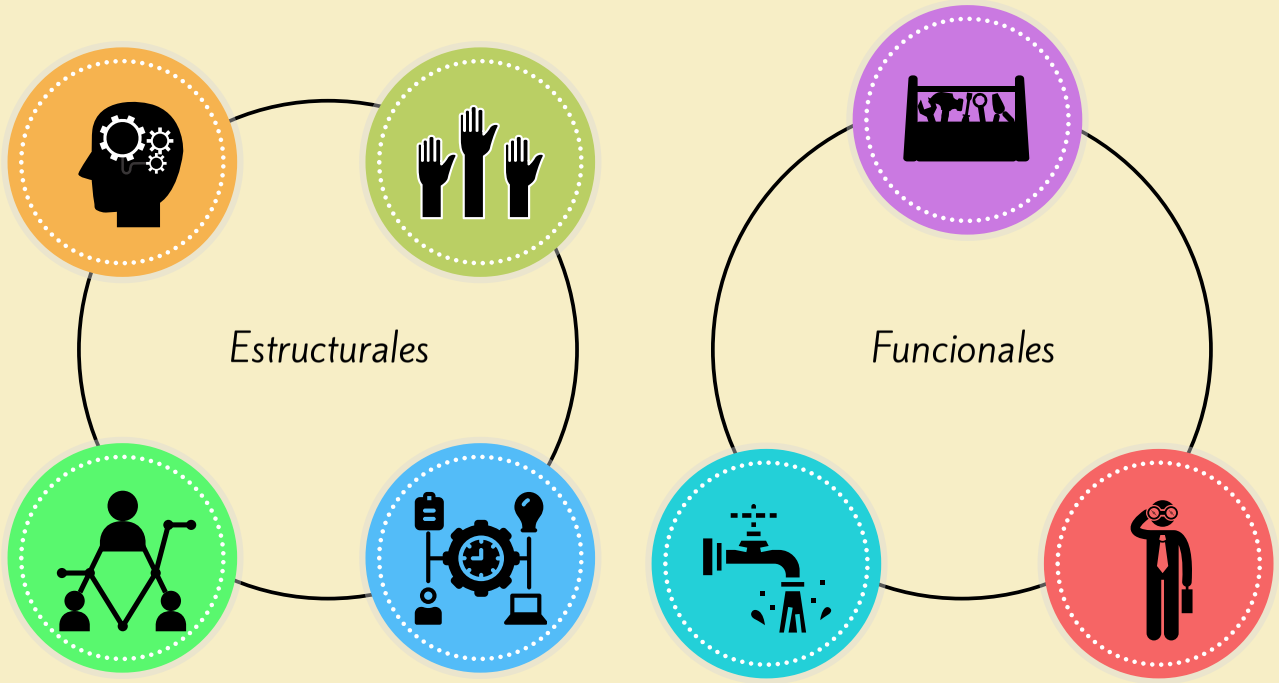


Modelo de evaluación para Organizaciones de Usuarios

En la actualidad, no existe una herramienta concreta para evaluar una OU. Sin embargo, se han evaluado y analizado OUs considerando metodologías como la de la CNR, que define distintos niveles en los que es posible clasificar a las OU de acuerdo al grado de desarrollo de sus capacidades y en consecuencia, de las funciones que logra desarrollar. El Laboratorio de Análisis Territorial, por su parte, propone un modelo de análisis multidimensional que busca mostrar los aspectos más significativos relacionados con el funcionamiento de las Organizaciones de Usuarios reconociendo categorías estructurales y funcionales.

Categorías Estructurales

Esta incluye las dimensiones de Conocimiento, Toma de decisiones, Administración y Vinculación con otros actores, por lo que comprende todos aquellos aspectos que podrían considerarse como esenciales para el funcionamiento de cualquier organización que tiene algún nivel de autogestión.



Categorías Funcionales

Esta incluye las dimensiones de Extracción, Supervisión y Monitoreo, y Mantención y Mejoramiento, por lo que hace referencia a procesos que la OU debe llevar a cabo en torno a la gestión del agua que administran (considerándolo como un Recurso de Uso Común (RUC)) que inciden finalmente en su capacidad de cumplir con su labor fundamental: distribuir las aguas de acuerdo a los derechos de sus usuarios.

¿Cómo evaluar una (o tu) OU?

UNAPROPUESTA DEL LABORATORIO DE ANÁLISIS TERRITORIAL



1
Conocimiento

¿La OU maneja información actualizada sobre el caudal conjunto que administra, sobre quién extrae y cuánto y los DAA relacionados? ¿Maneja información sobre
las obras de infraestructura que poseen, y del área sobre la cual ejerce su jurisdicción?

2
Toma de decisiones

¿La OU tiene regulado el proceso de toma de decisiones, y genera los mecanismos que permitan involucrar a sus usuarios hacia el ejercicio de sus facultades como Junta General de Comuneros? ¿¿Definen mecanismos de resolución de conflictos y de integración de los distintos usos presentes en su jurisdicción?

3
Administración

¿La OU cuenta con una estructura de administración definida, conformada por un directorio con funciones claras, estatutos conformes a la ley y, a su vez, coherentes con sus particularidades? ¿Posee reglamentos operacionales que facilitan su gestión?

4
Vinculación con otros actores

¿La OU va más allá del cumplimiento de sus labores básicas y potencia su funcionamiento generando vinculaciones con otros actores, como otras OU con las cuales generan redes de colaboración, organizaciones privadas o públicas?

5
Extracción

¿La OU logra distribuir el caudal de agua que le corresponde a cada usuario a través de infraestructura adecuada? ¿Esto se hace bajo procedimientos establecidos y conocidos por todos los miembros de la organización?

6
Supervisión y monitoreo

¿La OU vigila que la distribución del agua se esté realizando conforme a los DAA de sus usuarios y a los acuerdos tomados en la organización? ¿Y aplica sanciones definidas por la organización en su conjunto, a los usuarios que afecten la distribución correcta del recurso?

7
Mantención y mejoramiento

¿La OU cuenta con diversos medios para mejorar la eficiencia en la distribución, sus registros y su gestión en general? ¿Cuenta para ello con recursos económicos? ¿planea mejoras a su infraestructura y, de acuerdo con sus necesidades, adquiere tecnologías y estudios?

DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS





SOBRE LOS DERECHOS DE APROVECHAMIENTO DE AGUA (DAA)

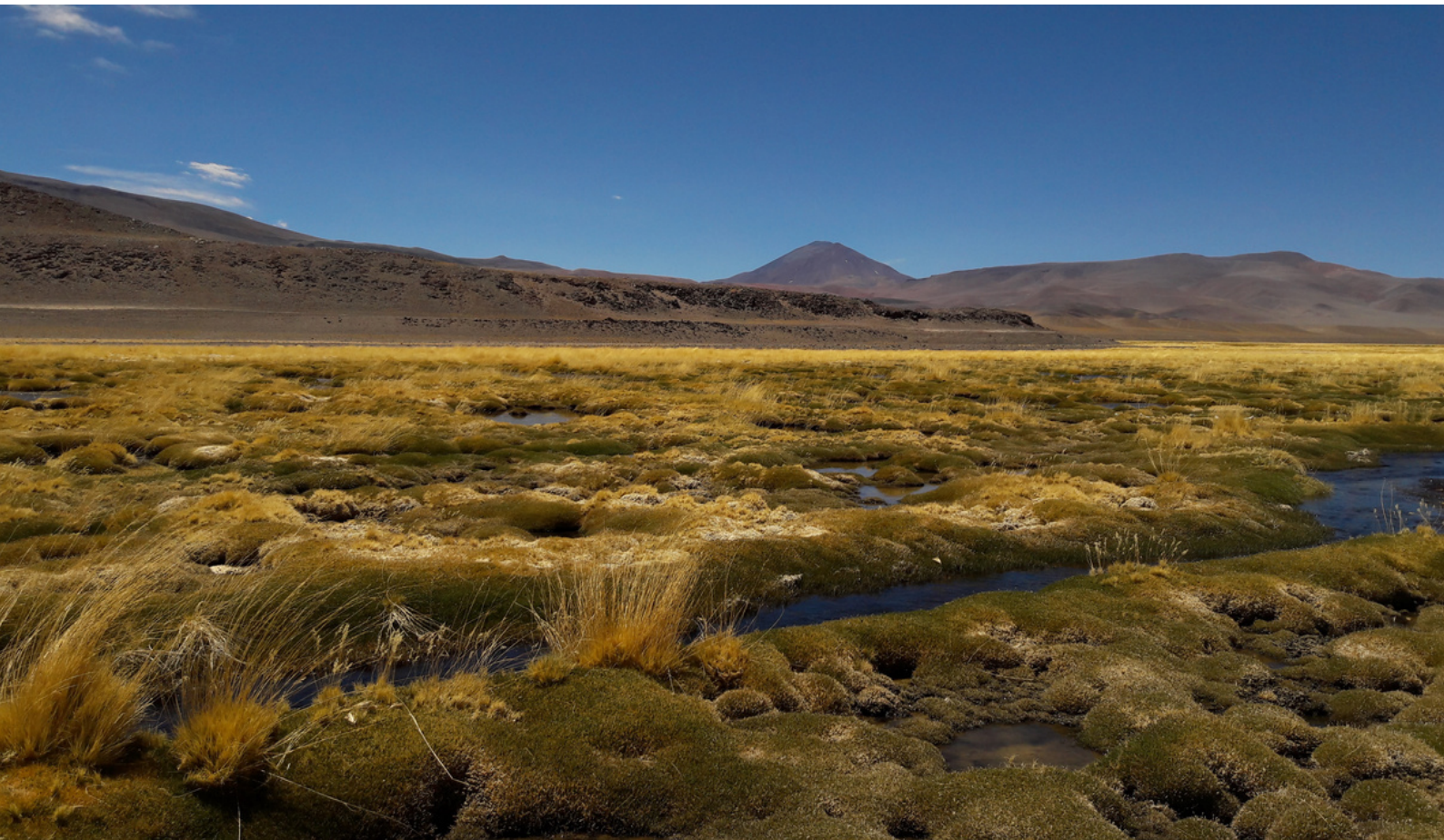
Desde el punto de vista de la información, el rol que cumplen las OU es muy relevante, ya que son quienes poseen mayor conocimiento y experiencia respecto a la distribución y demanda de agua en sus territorios. Asimismo, tanto la DGA como otras instituciones del Estado poseen atribuciones en gestión hídrica mandatadas por la Ley, así como vasta información y capacidades en materias de recursos hídricos.

Por esto se hace fundamental mantener un trabajo colaborativo y un sistema integrado de información entre las OU, la DGA y otras instituciones relacionadas a la gestión hídrica, de modo de aproximarse a un conocimiento certero de la demanda de agua de cada organización, permitiendo así una mejora en la gestión a nivel de cuencas y el conocimiento del comportamiento hídrico que permita enfrentar futuros problemas de usos, sobre todo en el contexto de una creciente escasez hídrica.



Es en este sentido que la regularización de DAA constituye un elemento esencial en la labor de distribución de las aguas por parte de una OU, ya que otorga claridad en torno a quién es propietario del DAA y cuáles son las características vigentes de este derecho. Esto facilita la distribución proporcional del agua (a prorrata de los derechos), la elaboración de calendarios de riego, el acceso a fondos de financiamiento estatales y la realización de denuncias sobre afectaciones al caudal por parte de terceros, entre otros beneficios.

Actualmente, existe una gran cantidad de DAA que no se encuentran actualizados o correctamente inscritos cayendo muchas veces en su duplicación. Esto se debe al dinamismo otorgado por el mercado del agua y el traspaso de la titularidad a través de la herencia de los DAA. Adicionalmente, se debe considerar que existen DAA que son otorgados por diversas vías (**ver sabías qué**), algunas de las cuales no garantizan su inclusión en el CPA, quedando a discreción del titular realizar el registro del DAA en esta importante fuente de acceso público.



¿SABÍAS QUÉ...?

Existen diversas formas de constituir un DAA. La principal vía corresponde al otorgamiento por la DGA. Sin embargo, existen otras dos vías o mecanismos, en los cuales no interviene la DGA; como lo son el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) (mediante el art. 5° transitorio) o a través una sentencia judicial (art. 2° transitorio). En todos los casos estos debieran ser inscritos en el CBR, lo cual no siempre ocurre, siendo una responsabilidad del titular el hacerlo.



NUEVOS DESAFÍOS EN TORNO A LA MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO DE AGUAS

Un potencial cambio normativo que incentiva el registro de DAA lo constituye el Boletín N°7543-12 que reforma el Código de Aguas, el cual, a la fecha, se encuentra en segundo trámite constitucional (Senado) y que, entre otros puntos, busca establecer un plazo para la regularización de derechos, de entre 2 a 5 años. De aprobarse esta obligatoriedad, traerá consigo una presión sobre los usuarios que no se han sometido a este proceso, siendo importante que el Estado diseñe y acuerde acciones pertinentes para que este procedimiento se logre en el plazo propuesto y no termine siendo una medida inequitativa que pudiera beneficiar a aquellos con mayor información y recursos, en desmedro de, por ejemplo, pequeños agricultores, para quienes el proceso de regularización pudiese ser más engorroso y costoso.

Por el contrario, aquellos usuarios con mayores recursos podrían recurrir a asesorías especializadas para facilitar sus solicitudes, lo que sumado a la inexistencia de un orden de prelación, configura un escenario de inequidad. En cuanto a la normativa existente, es relevante destacar la ley 21.064, que introdujo el año 2018 modificaciones al Código en materia de fiscalización y sanciones, dándole mayor protagonismo a las OU y a la DGA en el control de extracciones, así como también en aspectos relativos al CPA y los registros del CBR. Estas modificaciones en el ámbito de la fiscalización traerán importantes desafíos para las OU a medida que se vaya aplicando, dado que se exige control de los caudales extraídos desde las fuentes, siendo un proceso complejo y difícil para algunas OU con recursos económicos escasos, pocos apoyos estatales y con bajos niveles profesionalización.

NUEVOS DESAFÍOS EN RELACIÓN CON UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

No sólo las modificaciones al Código de Aguas revisten importancia hoy para las OU. Hay aspectos de orden mayor a las OU y el Código que serán sujeto de discusión en la nueva constitución que sin duda tendrán efectos posteriormente sobre las formas de administración y gestión actuales del agua.

Entre los aspectos que ya se visualizan como materia de discusión respecto al recurso hídrico, están la consagración del derecho humano al agua, la asignación al Estado de un rol más relevante en la regulación, la incorporación de límites al derecho de propiedad y con ello a los DAA. El debate en curso en estas materias trae consigo una serie de incertidumbres respecto de cómo quedará nuestra nueva carta de navegación como país, y que frente a esto las OU pueden ser sujeto de modificaciones en su quehacer formal, dado por las adaptaciones que los distintos cuerpos normativos tendrán que incorporar para operar de manera coherente con esta nueva constitución.

Sin embargo, pese a esta incertidumbre, los cambios constitucionales sin duda representan potenciales oportunidades para estas organizaciones. Se ha constatado en la práctica, que varias OU operan hoy en día en línea con estas preocupaciones, asegurando el abastecimiento de agua potable o incorporando en su gestión no solo las necesidades o preocupaciones de quienes tienen DAA, por nombrar algunos ejemplos vinculados a organizaciones de orden mayor con capacidades organizacionales superiores y liderazgos que las posicionan de forma estratégica en el territorio. Esto pone en evidencia la potencialidad de estas organizaciones en cuanto a ser capaces de incorporar y adaptarse a estos posibles cambios normativos, incorporando nuevas funciones estratégicas en su quehacer acorde con un desarrollo más justo y sustentable..

LA IMPORTANCIA DEL REGISTRO DE LAS OU

El registro de las OU en el Registro Público de OU (RPOU) conlleva grandes beneficios para las Organizaciones, ya que les permite obtener personalidad jurídica, con la cual pueden postular a instrumentos de fomento y fondos que permitan fortalecer su gestión y administración del recurso hídrico. Ejemplo de esto es la Ley de fomento al riego y algunos fondos del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), entre otros, a través de los cuales las OU podrían acceder a diversas bonificaciones económicas.

¿SABÍAS QUÉ...?

Las OU pueden registrar su información en el CPA, lo cual plantea beneficios indirectos para la organización, ya que incrementa la información disponible a nivel central respecto a temas como los DAA y la demanda de cada cuenca, permitiendo mejores decisiones en torno a la administración y gestión del recurso hídrico a nivel público y privado.

Pese a lo anterior, actualmente, existe un gran número de OU que funcionan "de hecho", sin estar conformadas legalmente, es decir, sin contar con personalidad jurídica. En este sentido, existe una serie de razones por las cuales la OU podría no realizar este proceso, entre las cuales destacan la falta de motivación, información, no regularización de los DAA, desconocimiento de la institucionalidad, la baja participación de los usuarios, falta de presupuesto de la OU y falta de apoyo en el proceso ya sea a través de financiamiento y/o asesoría técnica.
Para poder afrontar los desafíos que presenta el proceso de inscripción existe la posibilidad de que las OU recurran a una asesoría externa, que las guíe durante el proceso facilitando su entendimiento.

EL DESAFÍO DE LA INFORMACIÓN: ACCESO Y CONFIABILIDAD

El acceso a información completa y confiable es fundamental para lograr una gestión adecuada desde una perspectiva de sustentabilidad, en especial si esta se ejerce sobre un recurso tan cambiante, dinámico y vital como es el agua. Esto aplica tanto a la gestión a nivel central como a nivel local, por lo que los organismos públicos y las OU están llamados a compartir, completar y corregir la información y los datos de caudales, DAA, resultados de estudios técnicos, usuarios, extracciones, disponibilidad hídrica, entre otros, idealmente a través de una comunicación fluida y formal entre ambos.



Sin embargo, estas dinámicas no están lo suficientemente instauradas, lo que junto a otros factores, han llevado a la existencia de información disgregada, incompleta y/o poco accesible. En efecto, existe información dispersa en las distintas OU existentes, y el flujo de información entre la DGA y estas organizaciones es limitado, generando por ejemplo, vacíos en los registros centralizados de la DGA como el RPOU y el Registro Público de Derechos de Aprovechamiento de Aguas (RPDAA). Esta diferencia de información dificulta la toma de decisiones a nivel territorial por parte de las OU, así como, la postulación a fondos públicos, la identificación de problemas y la aplicación de medidas contingentes, muchas de las cuales requieren de una coordinación entre las OU, en especial en contextos de escasez hídrica. Por su parte, para organismos interesados como la DGA, la falta de información respecto a los DAA que conforman cada OU es trascendental, pues no permite conocer con certeza la demanda de agua legal de cada OU, entorpeciendo la gestión no tan sólo local sino también a nivel central.

Las OU por su carácter local y su función de distribución de las aguas, son los actores territoriales que conocen o debiesen conocer la disponibilidad y demanda hídrica en el área bajo su jurisdicción. Dada la importancia de este conocimiento, es importante que las OU puedan transferirlo a los distintos organismos públicos implicados en la gestión hídrica, a través por ejemplo, del registro y actualización de su información en el RPOU y RPDAA o cumpliendo exigencias como la del art. 122 bis del Código de Aguas, respecto a informar la actualización de su registro de comuneros incluyendo las mutaciones de dominio que hayan experimentado los DAA asociados. Asimismo, mantener fluidos canales de conversación con otras OU y los organismos atingentes al agua, con el objetivo de intercambiar información, necesidades, inquietudes, etc. resulta esencial para la gestión y para poder resolver los problemas existentes en el territorio con mayor conocimiento y una mirada más amplia. En cualquier caso, para que estas relaciones se generen, se requiere de una base de confianza que no siempre está presente.

DIFICULTADES PARA INTEGRAR INFORMACIÓN SOBRE LAS OU

Al revisar documentación relativa a la gestión del agua, OU y DAA es posible notar que no existe homogeneidad respecto al uso de varios conceptos (como el concepto de jurisdicción, usuarios de aguas, regantes, comuneros, entre otros) y de unidades de medidas de caudal (encontrándose una gran variedad de éstas). La estandarización de las unidades de medidas y la unificación en el uso de estos conceptos es fundamental para mejorar las comunicaciones entre OU y entre éstas y otros actores como organismos públicos, sociedad civil, investigadores y profesionales, lo cual no solo facilita una mayor comprensión y gestión de la información, sino que también, la gestión hídrica a nivel territorial.

En particular, la estandarización de las unidades de medida de los caudales facilita el entendimiento de la situación presente, dando soporte técnico y preciso, por ejemplo, a los planes de administración y gestión de aguas. En este sentido, la disonancia en la forma en que se cuantifican los caudales, incluso dentro de una misma OU, además de las diferencias respecto a cómo se entiende el mismo a nivel central y local, genera dificultades en las OU que pueden afectar incluso su función de distribución del recurso conforme a derecho, y por otra parte, para la DGA, la falta de información estandarizada, transparente y compartida, provoca dificultades para el otorgamiento de DAA (generándose a veces un sobreotorgamiento) y su control, entre otras.

Para abordar este problema la DGA solicita el perfeccionamiento de los DAA a sus titulares o a las OU*, procedimiento que tiene como finalidad tener claridad sobre las características esenciales que identifican los DAA (ubicación del punto de captación, caudal expresado en volumen por unidad de tiempo y las características del derecho -consuntivo, no consuntivo, eventual, etc.-).

El perfeccionamiento del derecho no daña ni va en contra de la distribución proporcional, por tanto no debería ser un problema en la distribución, esto pues el perfeccionamiento solo indicaría un límite superior a distribuir en condiciones de disponibilidad óptimas (a canal lleno), manteniéndose la prorrata en situaciones de menor disponibilidad.

* El Código de aguas permite a las OU (Asociaciones y Comunidades de aguas) a "representar a los comuneros en el procedimiento de perfeccionamiento de los títulos en que consten sus derechos de aprovechamiento de aguas, cuando no existiere Junta de Vigilancia" (artículos 241 y 274)



A pesar de lo anterior, esta no ha sido una solución ampliamente utilizada por las OU y usuarios, que han preferido mantener la distribución según acciones y proporcionalidades, por lo que sigue siendo un desafío pendiente de abordar.

Así mismo, el desconocimiento de los límites de jurisdicción de cada OU y el cómo estas entienden la misma, juega un rol muy relevante para la gestión, pues podría provocar que la interacción con organismos públicos y con otras OU se vea entorpecida en cuanto a la dificultad de definir el alcance territorial de las competencias de cada organización, así como las relaciones de jerarquía en OU anidadas.

Otro punto relevante a considerar entre los desafíos de las OU es el vocabulario técnico que se maneja en los organismos públicos, asociado a procedimientos legales y administrativos que deben realizar las OU, el que puede ser ajeno al cotidiano de los usuarios que las conforman, dificultando el acceso a la información, la comprensión de procedimientos, derechos y deberes, y repercutiendo en la gestión, operación y autorregulación, entre otros procesos.



ENFOQUE DE GESTIÓN

Problemas de jurisdicción

La delimitación del área de jurisdicción es fundamental a la hora de identificar qué usuarios se encuentran bajo las normas de cada OU. Sin embargo, en la actualidad, esta área de jurisdicción no siempre está claramente definida (**ver "sabías que"** a continuación), a lo cual se suma la falta de información, la poca claridad de los estatutos o la errada interpretación que las OU hacen de sus propios estatutos, esto conlleva a que, en algunos casos, aquella jurisdicción definida dentro de los estatutos de la OU, difiera del área real sobre la cual opera la organización en la práctica. Esto puede generar problemas de coordinación con otras OU en torno a las reglas que afectan a cada usuario y a sus obras asociadas, problemas de superposición de jurisdicciones entre OU o la no inclusión de áreas -e incluso usuarios- dentro de las mismas.







Por ello se hace esencial contar con instancias de seguimiento desde las direcciones regionales de la DGA que permitan reconocer las diferencias entre jurisdicciones legales (establecidas en los estatutos) y reales (implementadas en el territorio), con el fin de posteriormente abordar estas discordancias en conjunto y encontrar vías de solución.

¿SABÍAS QUÉ...?

Ante la falta de una definición explícita y detallada de la jurisdicción en los estatutos, la regla general del Código de Aguas es que la jurisdicción de una Comunidad o Asociación se extiende hasta donde exista comunidad de intereses, aunque sea entre dos personas, esto conlleva responsabilidades del directorio hasta los puntos más alejados de la red de canales, lugares o nivel de anidación al que no siempre se llega o se destina tiempo. Un aspecto complementario es el establecimiento de representantes de canales derivados o ramales al alero de lo estipulado por el artículo 207 del Código de Aguas.





Problemas respecto a las OU sin historia previa a su conformación

La participación y organización dentro de las OU son factores fundamentales para su adecuado funcionamiento. Sin embargo, existen ocasiones en las cuales la inscripción y registro de una OU no es consecuencia de su reconocimiento como OU "de hecho", sino que es motivada por la necesidad u obligación de que exista una organización, por ejemplo, para la postulación a fondos para mejoramiento del riego o la declaración de área de restricción. Esto puede generar problemas en la operatividad de la OU, particularmente si la comunidad no presenta un entramado organizacional previo, o bien si existe, no se corresponde con la jurisdicción que debe tener la OU. En este contexto, es importante que la conformación de una OU recoja de alguna manera la organización y "forma de funcionar" previamente existente, y considere procesos y mecanismos de fortalecimiento organizacional, pues de lo contrario, se vuelve muy difícil que la nueva OU funcione efectivamente como una organización, al menos en su periodo inicial de existencia.



Enfoque territorial:

1) Integración de usos:

Las distintas fuentes de agua lo largo de todo el país son utilizadas por diversos actores, para distintos usos; tales como la agricultura, ganadería, generación de energía, etc. y usos sin DAA (no reconocidos por la legislación como tal) como los usos recreativos y turísticos, ambientales, espirituales, entre otros. Esto genera que dentro de la jurisdicción de una OU interactúen múltiples tipos de intereses, enfoques y necesidades respecto al agua, muchas veces incompatibles, en circunstancias que la legislación vigente en Chile sólo reconoce a los usuarios con DAA para organizarse. Es por esto que las OU enfrentan el desafío de incorporar a todos estos usos, aun cuando muchas de ellas se formaron como organización de regantes (con uso eminentemente agrícola), y lograr reconocer los distintos tipos de usos dentro de los procesos de gestión y negociación en torno a los caudales e inclusive dentro de los procedimientos de votación y/o representación en el directorio.

2) Integración de aguas subterráneas y superficiales

La visión del mundo como un sistema interconectado se ha expandido durante los últimos años, provocando el reconocimiento de la complejidad de los sistemas hídricos y ecosistemas. Esto ha impulsado a algunas OU, especialmente las JV, a entender el sistema hidrológico como un todo, incrementando el interés por administrar y gestionar conjuntamente las aguas superficiales y subterráneas. En términos normativos las JV pueden incorporar la gestión de las aguas subterráneas siempre y cuando existan comunidades de aguas subterráneas ya conformadas en el territorio en cuestión, situación que respalda este reconocimiento de interconectividad entre aguas subterráneas y superficiales. No obstante, es relevante recordar que en Chile existen muy pocas OU subterráneas operativas, impidiendo la incorporación de las aguas subterráneas en la gestión conjunta con las JV de nuestro país.

El reconocimiento de las interacciones entre ambas permite una mejora en el manejo de las aguas superficiales y subterráneas, generando beneficios para las OU y la ciudadanía en general, en especial en torno al suministro de agua potable en contextos de escasez y cambio climático.







Finalmente, la normativa actual no está preparada para la inclusión de las aguas subterráneas, si bien las incorpora a las JV, no estipula el funcionamiento interno, votaciones, objetivos, no adapta derechos ni atribuciones de una u otra, entre otras.

Al respecto, desde la DGA (Departamento de Organizaciones de Usuarios), se ha promovido que las JV puedan incorporar la gestión de aguas subterránea en la medida que existan comunidades de aguas subterráneas ya conformadas en el territorio bajo su jurisdicción, bajo el argumento de que sería la forma más adecuada y ordenada, sin perjuicio de una interpretación alternativa de la norma en que se incorporen a titulares individuales de DAA subterráneos.



REFERENCIAS

El documento esta basado en los siguientes documentos:

Abrigo, G. y Fuster, R. 2020. Gestión de Aguas Subterráneas Desafíos y perspectivas desde las organizaciones de usuarios. Actas de las III Jornadas del régimen jurídicos de las aguas.

CNR, 2017. Manual Básico de capacitación para fortalecer la gestión de Organizaciones de Usuarios de Aguas. 54 p.

CORFO y Universidad de Chile. 2019. Evaluación de Proyecto de una Carretera Hídrica Nacional - Fase 1: Inventario de la Oferta y Demanda de Agua a lo Largo de la Geografía Chilena. Informe Final. 410 p.

Decreto Fuerza de Ley N° 1122. Fija Texto del Código de Aguas. Santiago, Chile. 27 de enero 2018.

DGA. (2018). Diagnóstico Nacional de Organizaciones de Usuarios. Informe Final. SIT N° 422 (p. 528). Realizado por el Laboratorio de Análisis Territorial, Universidad de Chile.

INDAP, 2011. Manual Básico para la capacitación en gestión de recursos hídricos. Segunda Versión. 114 p.

Moya, H., Valdés-Negroni, J. M., Astorga, K., Fuster, R. (2019). Demanda legal de agua, un aporte a la discusión sobre la certeza en su estimación. En E. Costa & S. Montenegro (Eds.), La regulación de las aguas: nuevos desafíos del siglo XXI, Actas de las II Jornadas del régimen jurídico de las aguas (pp. 401–430). DER Ediciones Limitada. https://doi.org/10.34720/5w93-c218

LAT
Laboratorio de Análisis Territorial

Departamento de Cs. Ambientales y Recursos Naturales Renovables

Facultad de Ciencias Agronómicas

Universidad de Chile

Av. Santa Rosa 11315, La Pintana

+(56) 2 29785926 - +(56) 2 29785925

lat@uchile.cl - lat@renare.uchile.cl

