



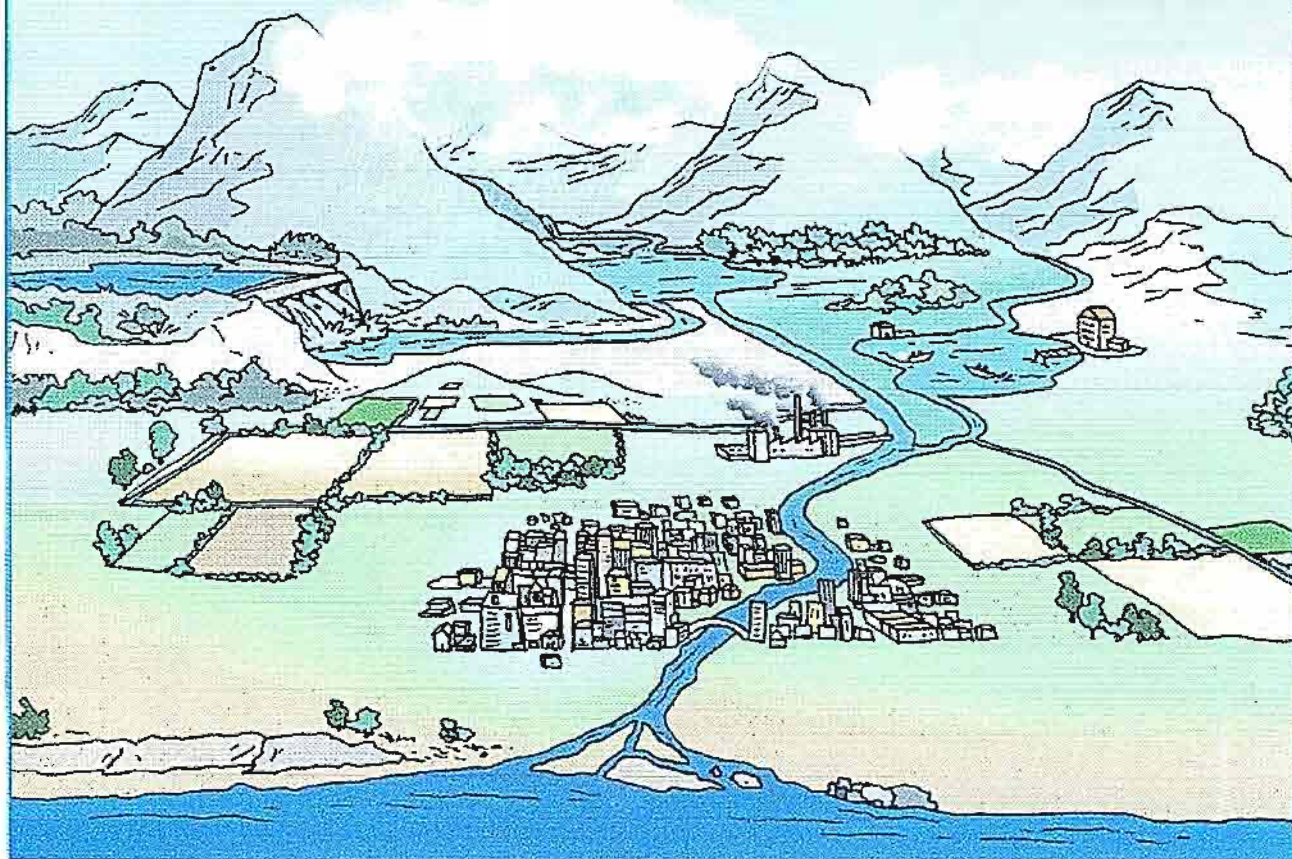
GOBIERNO DE CHILE
COMISIÓN NACIONAL DE RIEGO

PROGRAMA DE ORGANIZACIÓN Y CAPACITACIÓN DE COMUNIDADES DE AGUAS, Y DESARROLLO DE ORGANIZACIONES TERRITORIALES EN DIVERSAS REGIONES DEL PAÍS

INFORME FINAL
RESUMEN EJECUTIVO

REALIZADO POR
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

Chillán, septiembre de 2006



INDICE DE CONTENIDOS

1.	RESUMEN	2
2.	OBJETIVOS	3
2.1.	OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA	3
2.2.	OBJETIVO ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA	4
3.	DESARROLLO DEL PROGRAMA	4
3.1.	DESARROLLO DEL PROGRAMA Y RESULTADOS DE LA CAPACITACIÓN.....	5
3.2.	DESARROLLO Y RESULTADOS EN OTRAS LÍNEAS DE TRABAJO	6
4.	CONSIDERACIONES FINALES	8

1. RESUMEN

El programa “Organización y capacitación de comunidades de aguas y desarrollo de organizaciones territoriales para diversas regiones del país” fue financiado por la Comisión Nacional de Riego y ejecutado por el Departamento de Recursos Hídricos de la Facultad de Ingeniería Agrícola de la Universidad de Concepción. Tuvo como objetivo organizar y capacitar comunidades de aguas, con el propósito de generar organizaciones modernas y participativas que sean capaces de mejorar la eficiencia en la distribución y utilización de sus recursos hídricos y de los instrumentos de fomento al riego.

El Programa tuvo una duración de 36 meses (2003 – 2006), estuvo estructurado en nueve líneas de trabajo (sub-programas), de las cuales cuatro corresponden a capacitación y las otras cinco están destinadas a generar los principales insumos para optimizar el logro de resultados, desarrollar el entorno y permitir el seguimiento y evaluación del Programa.

Los sub-programas destinados a la capacitación fueron: (1) capacitación directa de comunidades de aguas de las regiones IV, VII y VIII, (2) formación de monitores - profesionales vinculados a la gestión del agua, (3) capacitación (indirecta) de comunidades de aguas a través de los monitores formados, y (4) capacitación de dirigentes de comunidades de aguas con un enfoque territorial.

Algunos de los logros obtenidos están relacionados con el entorno de las comunidades de aguas, como lo es el desarrollo de redes con otras organizaciones y con la institucionalidad local, lo que influye positivamente en la capacidad de propuesta de la organización y en sus mecanismos para resolver conflictos o mejorar la gestión. Además, se capacitaron profesionales vinculados con la gestión del agua, el desarrollo territorial y las modificaciones al Código de Aguas, entre otras materias.

En el tema desarrollo organizacional se observaron avances en cuanto a la formalidad de la organización y, por otro lado, se fortalecieron algunas funciones básicas como la mantención y el mejoramiento de la infraestructura disponible, la participación en

asambleas y reuniones - lo que conlleva una serie de consecuencias como la validación de las acciones y la toma de decisiones-, mejoró la capacidad de propuesta y la capacidad de negociación con el medio. Además, se presentaron proyectos de mejoramiento de canales a concursos de la ley 18.450, lo que implica avances en cuanto a la participación, gestión, capacidad de propuesta y desarrollo de redes, entre otros elementos importantes.

Se observó que las comunidades de aguas capacitadas promueven la participación de los comuneros, transparentan la información y validan a sus representantes, mejoran la distribución de las aguas y la infraestructura disponible. En otras palabras, se promueve la aplicación de la legislación vigente. Por otro lado, los dirigentes de las comunidades de aguas capacitados hacen sostenible el desarrollo de capacidades, con una visión integrada del territorio, lo que permite concluir que se avanza hacia una gestión integrada del agua.

Los resultados de la capacitación apuntan a un mejoramiento en la gestión del agua en las cuencas beneficiarias, toda vez que los dirigentes y profesionales que trabajan en las organizaciones superiores adquieren conceptos como el desarrollo sostenible, la gestión integrada del agua, el desarrollo territorial, y les facilita la re-orientación de sus actividades en la cuenca, fomentando el desarrollo de redes con otras organizaciones de la cuenca y con otros actores relevantes, la integración con las organizaciones de base y el desarrollo de género, entre otras materias importantes.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo general del Programa

El objetivo general de este Programa fue organizar y capacitar comunidades de aguas, con el propósito de generar organizaciones modernas y participativas que fueran capaces de mejorar la eficiencia en la distribución y utilización de sus recursos hídricos, y de los instrumentos de fomento al riego, como así también, organizar y capacitar organizaciones territoriales que planifiquen el desarrollo productivo local, en tres territorios del país.

2.2. Objetivo específicos del Programa

- Organizar y capacitar comunidades de aguas, con una metodología validada.
- Capacitar a monitores (profesionales y/o dirigentes) para desarrollar capacidades locales en cuanto a la transferencia de conocimientos sobre organizaciones de regantes.
- Contribuir a la formación y fortalecimiento de organizaciones territoriales de desarrollo productivo, a través de la transferencia de capacidades de gestión a dirigentes agrícolas locales.
- Sensibilizar sobre la problemática existente y las herramientas de solución en el marco del desarrollo de las comunidades de aguas y organizaciones territoriales; y establecer un sistema de coordinación, operación y gestión de las diferentes instituciones (CRR, CORFO, FOSIS, SENCE, etc.) e instrumentos de apoyo a la capacitación y desarrollo de las comunidades de aguas (Bono 2 de la CNR, SENCE, Bono Legal de INDAP, entre otros), y organizaciones de Desarrollo Territorial.
- Establecer un programa de seguimiento y evaluar el cambio producido en la organización luego de recibir la capacitación a través de la metodología utilizada.

3. DESARROLLO DEL PROGRAMA

En términos generales, el Programa estuvo estructurado en nueve líneas de trabajo (sub-programas), de las cuales cuatro corresponden a capacitación y cinco estuvieron destinadas a desarrollar insumos, facilitar el logro de productos y permitir el seguimiento y evaluación del programa. Metodológicamente, todas las líneas de trabajo se relacionaron entre sí, algunas de ellas se integraron de tal manera que la realización de muchas actividades y la obtención de algunos resultados pueden analizarse desde el punto de vista de dos o más líneas de trabajo diferentes.

El Programa concentró sus actividades en la capacitación; por esta razón, cuatro líneas de trabajo (sub-programas) estuvieron destinadas a desarrollar capacidades en distintos actores sociales vinculados con las organizaciones de usuarios del agua. Estas fueron: (1) capacitación directa de comunidades de aguas (a través del equipo consultor); (2)

capacitación de líderes y dirigentes de comunidades de aguas con un enfoque territorial; (3) formación de monitores (profesionales) vinculados a la gestión del agua, y (4) capacitación de comunidades de aguas a través de los monitores formados. Por otro lado, los sub-programas destinados a proveer insumos fueron: (5) Selección y diagnóstico de comunidades de aguas y de territorios y (6) Reproducción de material de apoyo a la capacitación. Además, los sub-programas destinados al desarrollo del entorno fueron: (7) actividades de difusión y (8) coordinación inter-institucional. Por último, se contó con una novena línea para el seguimiento y evaluación del Programa

3.1. Desarrollo del Programa y resultados de la capacitación.

El eje central de la capacitación corresponde a las comunidades de aguas, y puede ser entendida como dos procesos paralelos: (1) la capacitación directa, que permitió la capacitación de 60 comunidades de aguas a través de los profesionales del equipo consultor; y (2) la capacitación indirecta, que permitió la capacitación o realización de actividades de formación en 300 comunidades de aguas a través de 13 programas de transferencia tecnológica, ejecutados por 14 empresas consultoras distintas.

Como una manera de potenciar la capacitación directa de comunidades de aguas y hacer sostenible el desarrollo de capacidades en los comuneros y sus organizaciones, se desarrolló un curso de capacitación en desarrollo territorial (que corresponde a la línea de trabajo de igual nombre) a 26 dirigentes de comunidades de aguas, donde las actividades se concentraron en desarrollar contenidos y habilidades en la gestión, desarrollo de redes, capital social, liderazgo y uso de instrumentos de fomento pertinentes. De este modo, los dirigentes de las comunidades de aguas presentes en los territorios intervenidos, adquirieron algunas capacidades básicas necesarias para continuar mejorando la gestión de sus organizaciones, pero con un enfoque territorial.

Por otro lado, la línea de trabajo denominada formación de monitores consistió en la capacitación de 127 profesionales y técnicos vinculados con la gestión del agua y las organizaciones de usuarios. La idea central fue desarrollar capacidades en consultores que trabajarían con comunidades de aguas mediante distintos programas de transferencia

tecnológica. Además, se capacitó a profesionales que trabajan en la administración de organizaciones de usuarios del agua, en temáticas relacionadas con la gestión y actualización de conceptos vinculados con las modificaciones al Código de Aguas. Se realizaron seis cursos distintos, cuatro de los cuales corresponden a la capacitación de consultores que debían capacitar comunidades de aguas, un quinto curso se concentró en la capacitación de abogados y profesionales de las organizaciones de usuarios del agua (OUA) sobre las reformas al Código de Aguas, y el sexto curso tuvo como grupo objetivo a profesionales de organizaciones de usuarios del agua y la temática correspondió a la administración de las OUA.

La cuarta línea de capacitación se denominó capacitación indirecta, por el hecho que los responsables de ejecutar las actividades de formación corresponde a los consultores capacitados a través de la línea de trabajo “formación de monitores”, y el financiamiento de dichos procesos de capacitación correspondió a los programas de transferencia tecnológica que estas consultoras ejecutan. Esta línea de trabajo está aún en ejecución y los plazos para completar sus programas son independientes entre sí y fuera del alcance de esta Programa. No obstante, según información proporcionada por las consultoras correspondientes, a la fecha de publicación de este informe, se ha trabajado o se está trabajando con 300 comunidades de aguas.

3.2. Desarrollo y resultados en otras líneas de trabajo

Como una forma de hacer objetiva y pertinente la selección de territorios para la capacitación directa, se elaboró una metodología de selección con características participativas. Como resultado de este proceso se seleccionó la Asociación de Canalistas del Canal Derivado Punitaqui, Junta de Vigilancia del Río Grande y Limarí y sus Afluentes, Asociación Canal Maule y la Junta de Vigilancia del Río Chillán. Mas tarde, durante el desarrollo del proceso de capacitación, se decidió no continuar con las actividades en el río Chillán, incorporándose a la Asociación de Canalistas del Canal Quillón.

Una vez seleccionadas las comunidades de aguas, comenzó el proceso de diagnóstico y capacitación de estas organizaciones. Finalmente, se realizaron diagnósticos de los tres territorios: Limarí, Maule y Quillón.

Para cada uno de los cursos de capacitación se entregó material de apoyo pertinente, para lo cual, en algunos casos, se gestionó la reproducción de material ya existente o bien se elaboró material de apoyo adecuado a las necesidades del curso específico.

Se elaboró una metodología de seguimiento y evaluación para cada uno de los sub-programas de capacitación antes mencionados. Luego, se aplicaron los instrumentos de evaluación en la formación de monitores y capacitación de dirigentes, permitiendo el mejoramiento paulatino de cada una de estas líneas de trabajo. El resultado más importante de ésta línea de trabajo corresponde a la modificación de la línea de formación de monitores, incorporando dos cursos para profesionales que trabajan en organizaciones de usuarios del agua: (1) seminario “Las Modificaciones al Código de Aguas” y (2) seminario “Las Organizaciones de Usuarios del Agua”. En otras palabras, el seguimiento y evaluación de la formación de monitores permitió hacer más pertinente el proceso de capacitación, al diferenciar grupos objetivo y contenidos temáticos relevantes.

La difusión del Programa fue permanente y comenzó con la selección de los territorios; es mas, todas las actividades realizadas en terreno pueden ser consideradas como actividades de difusión. No obstante, se efectuaron algunas actividades cuyo objetivo era exclusivamente la difusión del Programa: (1) participación en charlas en distintas instancias a nivel nacional (U. de Chile, CNR Santiago, Peyuhue, Pichidangui, Cajón del Maipo, Salamanca, Temuco, etc.); (2) participación en congresos internacionales (CONAGUA – Mendoza, Argentina; CIACH – Chillán, Chile; Foro Mundial del Agua – Mexico D.F.); y (3) publicaciones en la revista Chileriego.

La coordinación inter-institucional fue transversal a todo el programa y se funde con las otras líneas de trabajo; es decir, para la selección de territorios, la capacitación, la elaboración de material de apoyo, la participación en charlas y la mayoría de las actividades realizadas, se requirió de la coordinación entre las instituciones. Uno de los aspectos

relevantes fue la capacitación de monitores, que implicó la coordinación con 14 empresas consultoras, instituciones públicas, 17 juntas de vigilancia, 9 asociaciones de canalistas y 3 comunidades de aguas distintas.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Respecto de la participación de las poblaciones objetivos –usuarios del agua de riego, monitores y profesionales, además de los aspectos prácticos de aporte de información, conocimiento y experiencias, se destacó el ámbito del ejercicio de sus derechos por parte de los regantes. Así, la voluntad de ejercer el derecho a participar de las capacitaciones, en sus distintos niveles y dimensiones, fue la piedra angular para obtener la mayoría de los productos específicos del Programa.

En cuanto a la sustentabilidad, se dio cuenta de ella mediante un enfoque de intervención multidisciplinario en la medida que los distintos beneficiarios adquirieron capacidades metodológicas, de gestión e independencia en los diversos ámbitos de su desarrollo; se conserva y mejora el patrimonio natural y de infraestructura de los mismos que sirve de plataforma para sus aspiraciones de desarrollo; se generan condiciones para el financiamiento de iniciativas, tanto internas como externas, de manera de pasar a niveles de desarrollo y gestión mayores en relación al fortalecimiento de las redes territoriales construidas o fortalecidas, en la medida que los efectos de la intervención alcanzan a los distintos tipos de beneficiarios tanto directos como indirectos.

La situación de las comunidades de aguas desde el punto de vista legal es, sin duda, de un profundo desorden. Se pudo constatar que un gran número de comunidades son solo nominales, pues no funcionan efectivamente o funcionan sin respetar las reglas legales. De esta forma, sus decisiones no pueden ser impuestas a todos los interesados perdiendo la fuerza necesaria para ser útiles. Sin embargo, el problema mayor es aun más de fondo. En efecto, existe una evidente falta de claridad en los derechos de aguas que pertenecen a cada persona. Este es un problema que escapa por completo a los objetivos de programas en ejecución y es de índole técnico, no legal. Es más, podríamos afirmar que es un problema

estructural del sistema de aguas chileno, como muy bien lo sabe la Dirección General de Aguas y la Comisión Nacional de Riego, y como ha quedado en evidencia en el reciente Seminario sobre Reformas al Código de Aguas organizado en el marco del Programa en Agosto de 2005, en Concepción.

Una conclusión indiscutida del trabajo legal en terreno, consiste en que no es posible seguir sosteniendo el actual modelo de comunidades de aguas sin una cooperación estatal activa para disminuir los conflictos en la propiedad de las aguas de los pequeños usuarios que, normalmente, actúan en la total indefensión. Sin duda, la rentabilidad social de estos proyectos, por importancia y extensión territorial, es enorme y significaría una real oportunidad para alcanzar los ideales de igualdad en una sociedad democrática y justa.

La escasa educación y capacitación de los comuneros, junto con sus largos años de experiencia, se traducen en caracteres y habilidades poco flexibles que contribuyen débilmente a la adaptación necesaria frente al cambio permanente de las condiciones –tanto internas como externas– del medio. La no diferenciación de roles (persona, familiar, amigo v/s dirigente público) se traduce en que las organizaciones comunitarias existentes parecen actuar a veces más como mediadoras de pequeños conflictos personales, que como instancias promotoras de desarrollo local.

El cargo de dirigente no es bien visto por sus representantes. El hecho que sea *ad honorem*, el que implique inversión de tiempo y dinero en actividades fuera de sus sistemas productivos, y la sanción permanente por parte de la comunidad y de los demás dirigentes, son costos no compensados por el escaso apoyo de las bases. Esta situación lleva a que los dirigentes pocas veces sean líderes positivos para la comunidad. Muchos de ellos están en sus cargos más por la necesidad de llenarlos o por costumbre, que por una vocación real de servicio a la comunidad. Esto se traduce en baja motivación, pasividad y deseos de entregar el cargo, con consecuencias negativas para el funcionamiento y la continuidad de las organizaciones.

De los resultados de la capacitación de comunidades de aguas se observa la importancia que el Programa tuvo en cada uno de los territorios intervenidos, principalmente por la movilidad generada en los distintos actores sociales relevantes, facilitando el desarrollo de redes y la incorporación de conceptos vanguardistas como la protección del medioambiente, el desarrollo de género, el recambio generacional, la agricultura sustentable, la gestión integrada y el desarrollo territorial, entre otras materias importantes. La capacitación de profesionales y dirigentes permite avanzar en una dirección lógica, basada en conceptos relacionados con la gestión integrada del agua, lo que permite, por una parte, homogeneizar conceptos entre los actores relevantes a nivel nacional y, por otro lado, sensibilizar en temáticas que han generado resistencias históricas por ser consideradas altruistas y/o futuristas y de escasa importancia mediática.

Uno de los desafíos que deben ser considerados por los distintos actores que participan de un programa de capacitación de comunidades de aguas es la definición de objetivos y metas pertinentes, es decir acordes con la situación actual de estas organizaciones y con el perfil de sus miembros¹, y por otro lado, es necesario definir conceptos que permitan una mayor comprensión entre los distintos actores. Así, si analizamos el objetivo de este programa ¿cuándo una comunidad de aguas es moderna y participativa?, la respuesta no es simple y estará dada en función del observador y de los intereses que éste tenga; también puede depender de si la evaluación es ex - ante o ex – post, o del territorio en que se desarrolla la organización.

En relación con lo anterior se hacen muy recurrentes las interrogantes: ¿qué actores deben ser incluidos en el desarrollo de un programa de capacitación de comunidades de aguas? o ¿cuáles deben ser las metas definidas (acordadas) antes de la intervención?. La discusión que se puede generar en torno de estas preguntas es prácticamente ilimitada, aunque en la primera de ellas se han logrado algunos acuerdos como el que deben participar todos los actores sociales relevantes; es más, se debe propiciar el desarrollo de redes permanentes entre dichos actores. La experiencia que se tiene a nivel nacional, y según literatura

¹ Según la base de datos que registra 1.209 regantes, se observó la participación de un 24% de mujeres y un 4% de jóvenes. Por otro lado, la edad promedio es de 56 años, la escolaridad media es de 8 años y un 34% declara tener menos de 4 años de escolaridad.

especializada en gestión de aguas y el enfoque de gestión integrada del agua hacen concluir que se requiere de un cambio cultural mayor, siendo necesario la participación arriba - abajo y abajo - arriba de los interesados, desde el nivel de una nación bajando al nivel de un poblado o municipalidad o desde el nivel de un área de desagüe o vertiente hacia arriba a un nivel de cuenca. La participación de las juntas de vigilancias parece fundamental, tanto a nivel de diseño, planificación y desarrollo de la intervención de las comunidades de aguas, toda vez que son los organismos encargados de la administración del recurso en la cuenca, tienen la capacidades técnicas, el conocimiento del territorio y de las organizaciones presentes; además, la inter - relación entre la Junta y las comunidades de aguas debe ser estrecha y permanente en el tiempo, elemento fundamental que debe ser propiciado por todos los programas de intervención.

La segunda de las interrogantes planteadas es mucho más compleja, entendiendo que en un proceso de capacitación las metas deben ser acordadas con los distintos actores y con participación de los beneficiarios, de modo que las expectativas generadas puedan ser satisfechas. Esto obliga a que los organismos mandantes sean muy cautos a la hora de diseñar los planes de intervención y de establecer metas, en donde se requiere de un diagnóstico específico y la participación de las organizaciones superiores presentes en los territorios que se van a intervenir. En un esfuerzo por concluir lineamientos generales que permitan facilitar la definición de metas en los organismos mandantes, se observa que en términos muy generales, en una intervención de al menos un año por cada comunidad de aguas, conformada por 5 talleres de capacitación que no superan las 3 horas de duración cada uno y 5 acompañamientos/visitas a dirigentes, para guiar la elaboración de tareas o acompañar la realización de gestiones, las metas definidas deben estar relacionadas con lograr: (1) la comprensión de cual es el origen de las organizaciones de usuarios del agua y con ello el “empoderamiento” de las principales obligaciones que ello conlleva, (2) la homogenización de conceptos básicos relacionados con las funciones que debe realizar la comunidad, los deberes y derechos de cada comunero, la estructura organizacional, los estatutos y otros temas que pudieran ser de interés de cada comunidad, de acuerdo con características específicas de ella, y (3) el desarrollo de capacidades vinculadas con la limpieza de canales y mantención de las obras, mecanismos de control en el pago de cuotas

o la resolución de conflictos, y otros elementos relevantes. En los casos de comunidades más avanzadas, con líderes capacitados y comuneros con mayor escolaridad, mas jóvenes y, en especial, con mejor disposición al cambio, es posible lograr la elaboración de algún proyecto de mejoramiento de la infraestructura u otro proyecto acordado, lo que implica capacidad de propuesta, desarrollo de redes, mejoramiento de la capacidad de gestión y otros elementos importantes. Para lograr sostenibilidad en el cambio, podría ser de utilidad la capacitación (en forma paralela) de algunos líderes y dirigentes, los que incluso podrían ser incorporados como apoyo a los profesionales que actúan como facilitadores del proceso.

Otro de los principales desafíos planteados apuntan a que la metodología de capacitación de comunidades de aguas debe ser un instrumento aún mas flexible; es decir, se debe tener la capacidad de flexibilizar el número de talleres, el tiempo total que dura la intervención y la época del año en que se deben realizar las actividades grupales de capacitación, para adaptarlo a las necesidades reales de cada comunidad de aguas. Además, debe ser un instrumento dinámico, que esté en constante modificación, que permanentemente se incorporen nuevos módulos temáticos, que se le incorpore una batería de instrumentos metodológicos (dinámicas de grupo) apropiados a los diversos grupos objetivo, dadas algunas características centrales como la edad promedio, la escolaridad y otros.

Por último, se observa que se debe continuar en la línea de sensibilizar y desarrollar capacidades en los distintos actores relevantes del medio, como son los consultores, la institucionalidad, las universidades y centros de investigación, además de abogados, jueces y conservadores de bienes raíces. Lo anterior, considerando la importancia que tienen las comunidades de aguas en lo que respecta a la gestión de un recurso tan importante como el agua, importancia que ha sido fortalecida por la ley 19.023 –que modifica el Código de Aguas de 1981, toda vez que le otorga personalidad jurídica a estas organizaciones, y que modifica elementos como el origen de la comunidad y la facultad que tendrá la Dirección General de Aguas de supervigilar el funcionamiento de las comunidades de aguas (y OUA en general) a partir de junio de 2007.

La Comisión Nacional de Riego ha implementado la Oficina de Informaciones,
Reclamos y Sugerencias (OIRS), la cual puede ser contactada a través de las siguientes
vías:

www.cnr.cl
cnr@cnr.gob.cl
56 – 2 – 4257908
Alameda 1449, 4^{to} piso. - Santiago