



FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

GOBERNANZA DE AGUAS EN CHILE, MAPA ACTUAL Y DESAFÍOS

N° 374

5 DE JULIO 2023

Ideas & Propuestas

Resumen ejecutivo

La condición de estrés hídrico que afecta a Chile ha puesto a la gobernanza del agua en el centro del debate. Diversos sectores de la sociedad han acusado el golpe de una mayor escasez, y han interpelado a las autoridades para buscar una solución efectiva y eficiente al problema. Como un primer paso, el gobierno del presidente Gabriel Boric, ha puesto el foco en la institucionalidad, proponiendo la creación de un nuevo organismo para la gestión del agua a nivel de cuencas y promoviendo la instalación de pilotos en diversos lugares del país.

El diseño de estos organismos, el rol y atribuciones que se pretenda asignarles, y la compatibilidad que tengan con la institucionalidad y realidades actuales, definirá el destino de la iniciativa. El riesgo de que el diseño e instalación de estos nuevos entes se contamine ideológicamente y se emprenda la iniciativa con el ánimo refundacional que ha marcado la discusión hídrica en los últimos años, pone en jaque su capacidad para mejorar la gestión del agua.

La instancia, no obstante, representa una oportunidad para cubrir un vacío en materia de gobernanza que aporte nueva y mejor información sobre la cuenca, sus intervinientes y habitantes, potenciando la institucionalidad actual, contribuyendo a una planificación y gestión eficiente, sostenible y sustentable del recurso hídrico.



Foto: biobiochile.cl

I. Introducción

La sequía estructural que afecta al país —a estas alturas denominada como “megasequía”— ha generado un debate obligado en torno al agua. Al ser esta un elemento esencial en cualquier ámbito de la vida, el debate ha sido abordado transversalmente y desde perspectivas sociales, regulatorias, ambientales, culturales, económicas y, por supuesto, políticas. Particular relevancia ha adquirido la discusión acerca de lo que se ha denominado genéricamente como “gobernanza del agua” y las nuevas instituciones que debieran ejercer esta función. El gobierno actual está impulsando la creación de nuevos órganos denominados “consejos de cuenca”, para tomar un rol fundamental en esta labor de gobernanza. Aún no está del todo claro el papel

que asumirían estos consejos, hasta donde llegarían sus facultades y como se relacionarían con la institucionalidad actual, por lo que, en un trabajo conjunto con los gobiernos regionales, se está trabajando en la instalación de pilotos en diferentes cuencas del país.

Paralelamente a este proceso, se está diseñado un proyecto de ley que regule los consejos de cuenca, en base a las experiencias recabadas en los pilotos. Sin embargo, ha trascendido que este proyecto de ley iniciará su proceso de discusión prelegislativa a mediados del presente año, lo que sería un obstáculo para el éxito de los pilotos en curso, pues implica que una idea preconcebida de los mismos primaria sobre las necesidades y brechas en la gobernanza hídrica identificadas en los pilotos.



Foto: biobiochile.cl

II. Gobernanza de las aguas en Chile: breve panorama actual

La “gobernanza del agua” se refiere al conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos encargados del desarrollo y la gestión de los recursos hídricos y de su distribución a los diferentes niveles de la sociedad¹. Actualmente, esta labor es ejercida por una gran cantidad de instituciones, que cumplen diversos roles complementarios. Estos actores (alrededor de 50) —muchos, parte de la Administración del Estado, pero también organizaciones civiles— se distribuyen facultades de supervigilancia de cauces y otras fuentes; protección del medio ambiente; abastecimiento de agua potable; administración y gestión del uso, etc.

[1] Definición que entrega el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Especial importancia en el sistema tienen las Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUAs), organismos que reúnen a usuarios titulares de derechos de aprovechamiento, para la administración, distribución y gestión de las aguas en fuentes específicas u obras comunes. Las OUAs, y particularmente las Juntas de Vigilancia, han logrado distribuir las aguas del país de manera exitosa durante más de 200 años, llevando a cabo la compleja labor de llevar el agua desde la fuente hasta donde esta es requerida.

No es objeto de esta minuta detallar las funciones ejercidas por cada uno de los actores, pero, para comprender el desafío que significa diseñar nuevas instituciones que logren efectivamente contribuir a la necesaria modernización institucional, de gestión y distribución del recurso hídrico, es importante tener presente las muchas implicancias del agua, que se traducen en la gran dispersión de atribuciones.



Foto: radio.uchile.cl

III. Consejos de cuenca y gestión integrada

Una cuenca es una “unidad hidrográfica” que comprende todo el territorio drenado por un río y sus afluentes, delimitado por la línea de cumbres, llamada divisora de aguas, la cual marca la división entre dos cuencas. La cuenca drena sus aguas al mar u otro cuerpo de agua a través de diferentes cauces que convergen en un cauce principal, el cual le da nombre a la cuenca. Conforman parte de la cuenca tanto los cuerpos de agua —ríos, lagos, arroyos, humedales— como los suelos, sus coberturas y usos, sean estos cultivos, bosques, ciudades, etc.².

[2] Gobernanza desde las cuencas: Institucionalidad para la seguridad hídrica en Chile, Resumen Ejecutivo, Fundación Chile.

El presidente de la República, en su primera cuenta pública de junio de 2022, adelantaba la creación de un comité interministerial para la creación de una nueva gobernanza del agua enfocada en la gestión a nivel de cuencas. Meses después, en octubre de 2022, se creó el Comité de Transición Hídrica Justa³, cuya principal función es asesorar al presidente en la política y transformación institucional del agua.

Este Comité, en un trabajo en conjunto con gobiernos regionales, ha impulsado la idea de crear los consejos de cuenca para que asuman un rol clave en la gobernanza del agua, con un especial enfoque en involucrar a los actores y habitantes de la cuenca en la deliberación de planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible del agua.

En materia de gobernanza de aguas, los consejos de cuenca no son algo nuevo. En la legislación comparada existen ejemplos de organismos que toman a la cuenca como base para la administración y gestión del agua (a modo de ejemplo, Australia, España, México). En Chile, este órgano tampoco es novedoso, no obstante, ha retomado fuerzas en los últimos años como institución base para consolidar la “gestión integrada de cuencas”. De hecho, en el texto elaborado por la Convención Constitucional y rechazado en septiembre del año pasado, ambos conceptos formaban parte esencial de la propuesta en regulación hídrica.

[3] Decreto N°58 del año 2022, del Ministerio de Medio Ambiente.

De lo visto en los párrafos anteriores, surgen algunas interrogantes que es necesario despejar. ¿Qué debemos entender cuando se habla de gestión integrada de cuencas? ¿Cómo cumplirán este rol los consejos de cuenca?

Respecto de la primera pregunta, podemos decir que no hay una única definición de “gestión integrada de cuencas”, pero para efectos de este análisis, la definición que entrega el Consultor Internacional en Gestión de Recursos Hídricos Axel Dourojeanni, permite comprender sus diversas aristas: “La gestión de las intervenciones, que los seres humanos realizan en una cuenca y sobre el agua captada por la misma, con el fin de conciliar metas económicas, sociales y ambientales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los seres humanos que dependen del uso de su territorio y sus recursos así como minimizar los conflictos entre los intervinientes y con el ambiente”⁴.

En base a esta definición podemos identificar los siguientes elementos o funciones en la gestión hídrica: (i) consideración de la cuenca como unidad hidrográfica; (ii) gestión de la actividad humana; (iii) conciliación de metas económicas, sociales y ambientales para mejorar la calidad de vida de las personas; (iv) minimización de conflictos entre intervinientes, y entre estos y el medio ambiente.

Resuelto lo anterior, queda pendiente responder como cumplirán este rol los consejos de cuenca impulsados por el gobierno actual.

[4] Dourojeanni, Axel (2009), experto de la CEPAL: “Los desafíos de la gestión integrada de cuencas y recursos hídricos en América Latina y el Caribe”. Revista Desarrollo Local Sostenible. Grupo Eumed.net, Red Académica Iberoamericana Local Global, Volumen 3, N° 8. www.eumed.net/rev/delos/o8.



Foto: mma.gob.cl

IV. Consejos de cuenca: principales desafíos prácticos

i. Compatibilidad con institucionalidad vigente

Conforme a la información disponible, el primer apronte a las funciones de estos organismos marca como prioridad el congregar a los actores de la cuenca. Específicamente, la intención es que sea una instancia de deliberación y participación en la planificación, coordinación y gestión del aprovechamiento de las aguas, y que las decisiones que se tomen en estas instancias sean de carácter vinculante.

Es fundamental tener presente en este análisis, que el proyecto de creación de consejos de cuenca no se da en el marco de una refundación institucional completa —como era el caso en la fallida propuesta

de la Convención Constituyente— si no que en un contexto de reforma parcial o de “transición”. Esto último será un problema o una gran oportunidad dependiendo de la rigidez con que se encare el proceso.

En este escenario de reforma parcial, que los consejos de cuenca tomen decisiones vinculantes respecto de la planificación, coordinación y gestión del aprovechamiento de las aguas, implica asumir necesariamente que su operación entrará en colisión —y seguramente en contradicción— con la operación de otras instituciones vigentes. Esto ocurrirá de forma evidente o previsible a una escala “macro”, pero, ocurrirá también a un nivel fino, debido a la ya mencionada atómicidad de atribuciones, añadiendo burocracia y confusión para los actores de la cuenca, y creando conflictos entre los distintos órganos que en nada contribuirá a una mejor gestión del recurso.

Para evitar un resultado como el descrito, se debe asumir el contexto actual: el proyecto de instalar los consejos de cuenca es en los hechos una reforma parcial dentro de nuestra gobernanza hídrica, y no una refundación institucional, por lo que, retomar el espíritu refundacional y la visión de consejos de cuenca contenida en la rechazada propuesta de texto constitucional, es un error que derivará, en el mejor de los casos, en un resultado estéril.

El respeto de los tiempos de instalación de los pilotos y su trabajo específico en terreno, particularmente con las OUAs, permitirá valorar la labor histórica que se ha ejercido e identificar los particulares desafíos que representa la gestión del agua en las muy diversas cuencas que existen a lo largo del país.

ii. Integración y contribución efectiva a la gestión del agua

En base a la definición y los elementos que identificamos previamente, la gestión integrada de recursos hídricos toma la cuenca como una unidad cuyos componentes interactúan entre sí, haciendo necesario coordinar acciones y canalizar conflictos, conciliando los intereses de los diversos intervinientes con miras a un aprovechamiento eficiente, sustentable y sostenible. Para lograr una mejor gestión, la integración debe operar en toda su dimensión: integración de usos y funciones del agua; de usuarios y de la comunidad; de intereses económicos, sociales y ambientales; del agua superficial y subterránea, etc. Solo así se logrará minimizar los conflictos y encontrar un objetivo común.

Como se ha venido señalando, en la agenda del gobierno el principal enfoque está puesto en la participación de los diversos actores de la cuenca en la gestión de la misma. Este elemento es fundamental, y representa uno de los aspectos que deben ser mejorados respecto de la situación actual de gobernanza hídrica en Chile, por su relevancia en la transparencia e involucramiento de los actores de la cuenca, pero sobre todo por ser una fuente de información esencial para una mejor gestión.

Considerando la participación como pilar fundamental, es crucial, a su vez, no descuidar la coordinación de intereses en busca de objetivos comunes y la minimización de conflictos entre los intervinientes y respecto del medio ambiente. Se debe tener especial cuidado en no priorizar uno de los elementos de la gestión integrada en perjuicio de los otros, manteniendo un equilibrio entre ellos. La búsqueda de una

mayor participación, sin cuidar la armonía entre los intervinientes, conlleva el riesgo intrínseco de una polarización de la cuenca, con la consecuente proliferación de conflictos.

Por lo anterior, debe evitarse a toda costa, que los consejos de cuenca se transformen en una instancia política so pretexto de “democratizar el acceso al agua”, concepto que mucho se ha repetido, pero que no tiene una clara definición. Este tipo de declaraciones prefabricadas se ha instalado en el debate político —no solo respecto del agua— y buscan abstraer de la discusión ciertos conceptos, blindándolos de cuestionamientos por tener una supuesta connotación moral. Así ocurrió con el slogan *“no es sequía, es saqueo”*, cuando, con el fin de enfrentar a distintos usuarios de aguas, se llegó incluso a desconocer el cambio climático y sus graves consecuencias en el país.

Las múltiples dimensiones que toca la gestión hídrica —sociales, ambientales, económicas, etc.— hacen que la toma de decisiones en esta materia sea extremadamente compleja, por lo que debe sustentarse en el mayor rigor técnico y experiencia específica de la cuenca. Si perdemos de vista la complejidad de la tarea, podemos terminar en un resultado diametralmente opuesto al buscado, que es una peor gestión que resulte en una mayor restricción del acceso al agua, lo que sería un rotundo fracaso desde la perspectiva de la democratización del acceso al agua.

El exclusivo aumento de participación de los agentes de la cuenca no traerá consigo una gestión más eficiente. Esto, necesariamente, debe venir acompañado de la comprensión de la cuenca como

una unidad hidrográfica y de un trabajo de alineación de objetivos de usuarios directos e indirectos, e instituciones con funciones y fines diferentes. Aquí es precisamente donde los consejos de cuenca pueden encontrar un espacio de operación estratégica para generar un cambio trascendente en la gobernanza hídrica nacional, posicionándose como receptor y canalizador de información e inquietudes de los diversos actores, que retroalimente a otros organismos de carácter técnico y permita, en un trabajo conjunto, dinamizar la información de las cuencas, aportando a la planificación y gestión del recurso hídrico.



V. Conclusión

A pesar de la gran labor que realizan todos los días diversos actores, la megasequía que afecta al país hace casi 15 años, sumada al aumento de demanda de agua, ha devenido en una nueva realidad hídrica que exige avanzar hacia una gobernanza más moderna, que dote a usuarios e instituciones de nuevas herramientas para abordar el desafío de la gestión de aguas.

La iniciativa del gobierno de instalar pilotos de los denominados consejos de cuenca en diversos lugares del país, puede representar una gran oportunidad si es abordado desde una óptica constructiva e integradora, congregando actores e intereses diferentes y actuando como instancia para recoger experiencias y realidades, y encauzar los esfuerzos

hacía un aprovechamiento eficiente, sustentable y sostenible. El reconocimiento del rol de las OUAs en este sentido será clave.

Si se fractura el concepto de gestión integrada disociando sus elementos, ciertamente habremos fracasado en la búsqueda de la mejor forma de aunar voluntades hacia un fin común. Si el acento está exclusivamente en una mayor participación, sin ocuparnos de avenir a los intervinientes y minimizar conflictos, la gobernanza hídrica sufrirá sin dudas un agudo retroceso. Por esto, la flexibilidad con que se instalen los pilotos definirá su éxito, la experiencia en materia de regulación hídrica demuestra que esta debe tener sus cimientos en la práctica.

Si se rigidiza el proceso tratando de imponer una fórmula preconcebida, en lugar de buscar comprender cómo funciona la cuenca y armonizar intervinientes e intereses, con certeza la operación de los consejos de cuenca será incompatible con alguna de las múltiples instituciones con atribuciones en la materia, lo que generará confusión y conflictos derivando en un retroceso en materia de institucionalidad y gobernanza hídrica.

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

www.fjguzman.cl

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100