



DECLARACIÓN SOBRE LA GOBERNABILIDAD HÍDRICA EN CHILE

EL CAPÍTULO CHILENO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE HIDROLOGÍA SUBTERRÁNEA PARA EL DESARROLLO (ALHSUD) ADVIERTE LA URGENTE NECESIDAD DE RENOVAR EL MARCO DE GESTIÓN DE LAS AGUAS EN CHILE

La cantidad y calidad del agua condiciona la vida de las personas, determinando sus medios de subsistencia y fuentes laborales, influyendo directamente en el bienestar de las sociedades. A medida que el quehacer humano se ha vuelto intensivo en el uso de recursos naturales y nuestra capacidad de afectar los ciclos naturales de los territorios se ha tornado relevante, hemos adquirido la obligación de adentrarnos en una comprensión más profunda de las diversas dimensiones del agua.

Los desafíos hídricos del siglo XXI son mucho más complejos que aquellos afrontados en el siglo anterior, y para sortearlos con éxito, deberemos asumirlos con una visión integradora de los diferentes usos del agua. Un elemento determinante de estos nuevos retos es el fenómeno de la variabilidad climática, que podría traer graves consecuencias para las futuras generaciones del país, a menos que con prontitud se incorporen estrategias permanentes de adaptación.

Hay pocos elementos socialmente tan transversales como el agua, que a diferencia de otros recursos naturales que aprovechamos, es esencial para la vida de las personas y también para la salud de los ecosistemas. Por ello, nuestro marco normativo consagra su carácter de bien nacional de uso público, al que, en principio, se permite el acceso a las personas siempre que realicen un uso beneficioso de él, sin afectar a otros usuarios y al medioambiente.

El notable despegue económico y social que vivió Chile en los últimos cuarenta años no hubiera sido posible sin el uso de los recursos hídricos continentales disponibles en el país, demostrando el vínculo indisoluble entre agua, empleo y bienestar, que la sociedad no debe perder de vista. Si bien actualmente se cuenta con fuentes hídricas no convencionales y con tecnología del agua que no existía en el pasado, pensamos que la fuerte relación entre la disponibilidad de aguas continentales y la capacidad de darle continuidad al desarrollo de la nación se mantendrá aun por varias décadas. En efecto, nuestro país necesariamente seguirá dependiendo de la posibilidad de contar con abastecimiento de agua a costos accesibles para las actividades sociales y productivas, sin dejar de cubrir las demandas ecosistémicas a la vez.

Como se mencionó anteriormente, en Chile el agua es un bien nacional de uso público,¹ es decir, estando en sus fuentes naturales es siempre propiedad del Estado (no un bien privado), permitiéndose su uso a las personas, sin excluir el aprovechamiento que otros puedan darle. Con este fin, el Estado entrega derechos de aprovechamiento de aguas de acuerdo con la disponibilidad hídrica de la cuenca, para que las personas tengan la posibilidad de utilizar una porción de ella en forma exclusiva, pero ordenadamente y sin perjudicar a los demás. Por su parte, los usuarios que previamente hayan cumplido con la normativa vigente tienen la posibilidad de transferir estos derechos para que estos puedan ser utilizados en otras actividades que los necesiten.

Este mecanismo de asignación y transferencia de títulos de aprovechamiento de agua, se explica porque lo usual es que el recurso se necesite en lugares distintos de donde se encuentra

¹ Artículo 595 del Código Civil y 5º del Código de Aguas.

naturalmente, y para trasladarla a esos lugares se requiere de la realización de obras y de un esfuerzo de gestión dinámica permanente que en gran parte asumen los propios usuarios. Con estos fines, los titulares con derechos de agua se agrupan en Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUA) que cubren la mayoría de las cuencas del país para distribuir las aguas entre quienes las conforman, especialmente cuando hay períodos de escasez². Cabe destacar que las OUA realizan su labor de autogestión de caudales y de infraestructura hídrica sin costo para el Estado, pero bajo la permanente supervigilancia de la Dirección General de Aguas.

Este sistema de gobernabilidad del agua, que considera la asignación de títulos de aprovechamiento de aguas por parte del Estado y, a su vez, la autogestión de los usuarios organizados con la supervigilancia del Estado, se ha aplicado en Chile desde la Colonia, y tiene reconocimiento legal desde 1908³, siendo similar al que actualmente se utiliza en 27 países del mundo.⁴

El marco normativo y administrativo de las aguas existente en Chile ha permitido, en lo social, alcanzar el 100% de abastecimiento y saneamiento del agua en zonas urbanas y un 85% en zonas rurales –ejemplo de éxito a nivel mundial–; en lo ambiental, mantener un tercio del territorio nacional y sus aguas bajo alguna fórmula de protección y garantizar la evaluación del impacto ambiental de las principales actividades productivas; y en lo económico, permitir que el agua se haya transformado en el motor del desarrollo nacional, impulsando actividades económicas como la agricultura, industria, minería y servicios.⁵

Sin embargo, a pesar de los buenos resultados alcanzados, se constata que tanto el modelo de gestión como la legislación de aguas vigente no concita consenso. Los hechos han mostrado que en el país es habitual que se produzcan situaciones indeseadas en relación al uso y gestión de los recursos hídricos, como por ejemplo, la ocurrencia de impactos ecosistémicos no previstos, o la existencia de titulares de derechos de agua que, aprovechándose de las debilidades del sistema, defraudan la confianza pública, acaparando títulos sin usarlos y/o eludiendo el pago de la patente por no uso. Asimismo, el Estado no ha logrado resolver eficazmente la precaria situación de muchos sistemas de abastecimiento de agua potable rural, en especial durante el actual período de sequía multianual, vulnerando el derecho esencial de los habitantes de esas localidades de contar con acceso a agua para sus necesidades básicas.

La percepción negativa de la ciudadanía respecto de la normativa y gestión de las aguas en el país se suele explicar por problemas propiamente legales, obviando que estas situaciones indeseadas tienen sus causas directas principalmente en las deficiencias técnicas, operativas y sobre todo financieras de la institucionalidad hídrica, incluyendo las actuaciones del Estado en estas materias, así como la ausencia del apoyo que éste debiese brindarle a las OUA, considerando que en estas descansa la gestión diaria de las fuentes de abastecimiento y obras hidráulicas del país.

² Hoy existen organizadas 79 Juntas de Vigilancia que administran cuencas o partes de ellas; 328 Asociaciones de Canalistas y 3.727 Comunidades de aguas superficiales que administran grandes obras de riego; y 14 Comunidades de Aguas Subterráneas que administran sectores acuíferos. En Chile existen 101 cuencas y más de 1.400 subcuencas.

³ Ley 2.139 de 1908.

⁴ OECD (2015), Water Resources Allocation: Sharing Risks and Opportunities, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229631-en>

⁵ “En 2005, las cinco clases de actividad económica consumidoras de agua con mayor participación en el PIB fueron la industria manufacturera (17%), comercio, restaurantes y hoteles (10%), minería (8%), agropecuario y silvícola (4%) y electricidad, gas y agua (3%), mientras que, en 2005, la contribución a las exportaciones de bienes fue: minería (57%), agropecuario, silvícola y pesquero (7%) e industriales (31%).” Banco Mundial 2011, CHILE Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos.

Tras diez años de sequía (2010-2019), el actual escenario de urgencia hídrica que vive Chile ha dejado en evidencia la necesidad de abordar con decisión el mejoramiento de la institucionalidad hídrica del Estado y de los usuarios organizados. Se requiere un financiamiento público sustancialmente mayor e instalar capacidades técnicas permanentes en las organizaciones, para administrar de mejor manera los recursos hídricos. A lo anterior, se agrega la necesidad de reducir la excesiva fragmentación institucional que fue observada por el Banco Mundial en 2011 y que ninguna administración se ha decidido a enfrentar, volviéndose un mal crónico y sin solución en las últimas décadas.

Ante los desafíos hídricos del presente y futuro próximo, y en el contexto de la actual crisis sin precedentes que experimenta el país, el Capítulo Chileno de Alhsud atiende la ineludible responsabilidad de transmitir al gobierno y al mundo político la urgente necesidad de modernizar la gobernanza hídrica del país, otorgándole recursos financieros suficientes y adecuando la normativa que rige el uso de las aguas en Chile, de modo que esta nueva institucionalidad logre garantizar el acceso y uso beneficioso de las aguas en un marco de bien común, sostenibilidad y paz social.

En este contexto de urgencia, la propuesta del Capítulo Chileno de la Asociación Latinoamericana de Hidrología Subterránea para el Desarrollo es la siguiente:

1. Actualizar la institucionalidad pública del agua, estableciendo un responsable político único de la gestión de los recursos hídricos y de las obras hidráulicas, con dedicación exclusiva en estas materias. En esa dirección, una alternativa pudiese ser instituir un responsable político único del agua dentro del Ministerio de Obras Públicas, cuyos subalternos directos fuesen el Director General de Aguas y el Director de Obras Hidráulicas, ambos funcionarios de carrera y/o altamente calificados.
2. Reducir la subordinación política gubernamental de los altos directivos de las instituciones técnicas, propiciando la conformación de estamentos técnicos especializados, dirigidos a su vez por profesionales de prestigio, reconocidos por sus pares. Creemos firmemente que la gestión de las aguas debe ser marcadamente técnica, con un importante apoyo institucional y jurídico.
3. Fortalecer decididamente la gobernanza hídrica a nivel de cuencas, mediante la integración de los distintos tipos de usuarios de agua en las Juntas de Vigilancia, generando incentivos eficaces a la labor de estas organizaciones privadas que cumplen una función pública. En las cuencas en que existe fragmentación de organizaciones de usuarios o seccionamientos, debe iniciarse un proceso de unificación y coordinación, de manera de administrar en forma integral toda la cuenca principal, teniendo la supremacía jerárquica sobre las Juntas de Vigilancia seccionales, Comunidades de Aguas Subterráneas y Superficiales y Asociaciones de Canalistas.
4. Introducir en el Código de Aguas el concepto de la planificación hidrológica como un proceso público-privado vinculante, estableciendo con claridad sus contenidos y formas de aprobación, mecanismos de financiamiento, especificación de roles y responsabilidades institucionales, que incluya materias tales como monitoreo de la cantidad y calidad del recurso, actualización permanente de balances y contabilidades hídricas, arbitraje de conflictos, entrega de información al público, y rendición de cuentas, tanto a nivel estatal como a nivel de cuencas.
5. Garantizar que, en la asignación de derechos de agua, inversión en obras hidráulicas y distribución de las aguas, el abastecimiento a las personas esté en primer lugar. El Estado debe asegurar el consumo humano actual y futuro al momento de la asignación de derechos de aprovechamiento de aguas, así como construyendo sistemas robustos de agua potable rural entre otras obras, y a las OUA por su parte, les corresponde garantizar la mejor distribución diaria de las aguas, con arreglo a los derechos establecidos y a las obras disponibles.

6. En materia de aguas subterráneas, el marco institucional debe ser capaz de garantizar que el uso de los recursos hidrogeológicos se realice dentro de planes racionales de explotación, que se basen en el mejor entendimiento de las particularidades de cada acuífero. Es urgente que el país invierta en generar nuevo conocimiento, y a su vez en capitalizar el ya existente, consolidando bases sólidas y accesibles de información sobre este recurso estratégico para el abastecimiento hídrico del país. Los servicios pertinentes del Ministerio de Obras Públicas deben crear unidades especialistas en aguas subterráneas, que cuenten con la capacidad técnica para liderar la gestión del conocimiento sobre este recurso.
7. En cuanto al uso del agua subterránea, se debe adecuar la normativa para que, en determinados casos, se pueda transitar hacia una explotación transitoria de reservas hídricas subterráneas, aplicando esquemas de gestión dinámica de la capacidad de regulación interanual que ofrecen muchos acuíferos. En la actualidad, en algunos acuíferos la explotación de reservas hidrogeológicas ocurre de facto, encontrándose invisibilizada en la regulación.
8. Los ajustes a la normativa deben contemplar una adecuada armonía entre la certeza jurídica necesaria para poder desarrollar todo tipo de emprendimientos y proyectos, así como la capacidad del Estado para reaccionar, actuar y corregir eventuales efectos indeseados de determinados usos.
9. Terminar con la especulación y la tenencia ociosa de títulos de aprovechamiento de agua. Para que la patente por no uso sea más efectiva en poner término a la especulación con los títulos actuales, se debe mejorar y simplificar el sistema de cobro judicial, de manera que esos recursos hídricos puedan ser aprovechados efectivamente por otros, o vuelvan al dominio público para ser nuevamente asignados o reservados para otros fines.

En el complejo escenario actual, el país demanda una convergencia de liderazgos y voluntades políticas para avanzar en la pronta renovación del marco de gestión de las aguas en Chile. El Capítulo Chileno de Alhsud se pone a disposición del gobierno y del mundo político en general para contribuir al logro de estos objetivos, solicitando a las máximas autoridades del país no retrasar las decisiones sobre estas materias.



Orlando Acosta Lancellotti
Director ALHSUD Chile



Francisco Echeverría Ellsworth
Vicepresidente ALHSUD Chile



Pablo Rengifo Oyarce
Presidente ALHSUD Chile

Santiago de Chile, 23 de abril de 2020

La Asociación Latinoamericana de Hidrología Subterránea para el Desarrollo (Alhsud) es una asociación sin fines de lucro creada en el año 1987. El Capítulo Chileno se constituyó en 1993 con el objetivo de promover la investigación y utilización racional de los recursos hídricos subterráneos, cooperar con los gobiernos y planificadores en general, y contribuir a la generación de leyes y normativas apropiadas para el aprovechamiento sustentable de los recursos hidrogeológicos en beneficio de la sociedad.



Otros directores, asesores y colaboradores ALHSUD Chile que suscriben la presenta carta:

- Carlos Ciappa Petrescu, director
- José Luis Fuentes Vásquez, director
- Gerardo Díaz del Río, director
- Pablo Jaeger Cousiño, director
- Hernan Llona Gajardo, director
- Fernando Peralta Toro, director
- Ignacio Popelka Jiménez, director
- Francisco Suarez Poch, director
- Eugenio Celedón Cariola, past president
- Nelson Pereira Muñoz, past president
- Luis Jorquera Galaz, asesor del directorio
- José Luis Arumí Ribera, asesor del directorio
- Gonzalo Lira Canguilhem, asesor del directorio
- Carmen Copier Mella, asesor del directorio
- Mario Jofré Cortés, asesor del directorio