

## Las “Mesas de Agua” y su contribución a la gestión sustentable del agua

*Posición del Consejo Consultivo de la iniciativa Agua y medioambiente*

### Resumen

El objetivo principal de este documento es exponer las ventajas que presentan las Mesas del Agua como una alternativa para el establecimiento de acuerdos entre los actores vinculados al agua, por medio de instancias de dialogo multi-stakeholder y de mecanismos que ayuden a una gestión sustentable del recurso hídrico. En Chile se han llevado acabo distintas instancias de dialogo a fin de llegar a acuerdos entre los distintos sectores involucrados, estas mesas han permitido conocerse, construir confianzas y lograr consensos a fin de resolver conflictos entre las partes. El documento aborda cuatro puntos considerados relevantes para entender mejor las Mesas del Agua como herramienta de gestión de conflictos, que incluye, la importancia de las mesas para la resolución de conflictos, los compromisos pendientes que actualmente existen en relación a los recursos hídricos, las razones por las cuales debemos apoyar y desarrollar las Mesas del Agua, y por último, los aspectos técnicos y de financiamiento necesarios para llevarlas a cabo.

### 1. Introducción

El Consejo Consultivo de la Iniciativa Agua y Medioambiente ha considerado de interés poner a disposición de las autoridades políticas, de los legisladores y de los tomadores de decisión del sector público así como del mundo privado, un texto con nuestra visión respecto a las experiencias recientes y en desarrollo, de articulación de Mesas de Agua en diversas cuencas o regiones del país como instancias que promueven una gestión sustentable del agua y ayudan a disminuir situaciones confrontacionales entre distintos actores.

Nos anima en esta reflexión sobre esas prácticas, el convencimiento que es urgente desarrollar instancias “flexibles” y dinámicas que actúen como lugar de diálogo y encuentro y que sirvan para impulsar acciones, para que los distintos sectores de la sociedad expliciten sus visiones, necesidades y requerimientos, que brinde la posibilidad de identificar temas prioritarios o de interés común, que oriente las necesidades de investigación, que permita identificar y acotar los temas o áreas de conflicto, así como de los actores involucrados según cada realidad a nivel de cuenca.

Producto de la experiencia de los integrantes del Consejo y de la participación de algunos de ellos, ya sea provenientes del mundo académico, como de sectores productivos o de centros de transferencia tecnológica, relacionada con experiencias desplegadas o actualmente en desarrollo, en Coquimbo, el Huasco, Copiapó o la Región de Libertador Bernardo O’Higgins, nos asiste el convencimiento que las mesas pueden ser un aporte, desde un ámbito territorial, en la búsqueda

de instancias de diálogo multi-stakeholder y de mecanismos de gestión sustentable del recurso hídrico.

## **2. La importancia de las mesas hoy para la resolución de conflictos**

El agua, así como el aire, las zonas de pesca, los servicios ambientales y la biodiversidad, son considerados bienes comunes; es decir, recursos naturales que no pertenecen a nadie en particular y a los que en teoría todos pueden tener libre acceso. Para el caso del agua existe en Chile un marco administrativo y normativo que regula su acceso a partir de una gestión por una parte centralizada en el Estado o en las empresas privadas (como por ejemplo las empresas sanitarias), y por otra descentralizada por medio de organizaciones de usuarios (denominada gestión colectiva).

El Código de Aguas define al recurso hídrico como un bien nacional de uso público, pero al mismo tiempo como un bien privado, pues les otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento, permitiéndoles el libre uso y goce sobre este recurso. Actualmente, la información relacionada a la propiedad de los derechos está dispersa, incompleta y desactualizada y, sumado a ello, el Estado no cuenta con la capacidad para acceder de manera expedita a dicha información ni con instrumentos de gestión aplicables de manera rápida y adecuados a las urgencias requeridas para garantizar el acceso al agua. Frente a esta situación, y como una alternativa para el establecimiento de acuerdos entre los actores vinculados al agua, se ha optado por las Mesas del Agua.

Si bien es cierto que los usos de este elemento se han identificado tradicionalmente con el riego, la producción de agua potable e industrial (incluyendo a la Minería) y la generación de energía, hoy en día se identifican otros usos que cobran mayor importancia como lo son la conservación de los recursos hídricos -en particular glaciares y caudales mínimos por cuenca- que permitan el mantenimiento de ecosistemas, el turismo y la conservación de la biodiversidad, reconociéndose además los valores culturales y religiosos asociados al agua. En este sentido, la asignación y uso de los recursos hídricos para beneficio del desarrollo humano se lleva a cabo a menudo en un escenario de requerimientos competitivos, que incluyen necesidades humanas y productivas, además de los requerimientos ecológicos de áreas naturales que a su vez proveen de servicios ambientales. Sin embargo lentamente se ha ido incorporando una visión que pone al agua como elemento vital y central para el mantenimiento de la vida en el planeta y el desarrollo de las actividades humanas. En este sentido se está pasando de una visión puramente utilitarista/productivista a una más real y comprehensiva.

En este último aspecto existen posiciones divergentes, mientras para algunos el mercado puede ser el instrumento para priorizar entre distintos usos importantes para el desarrollo humano y medioambiental, otros creen que ciertos usos están por sobre otros.



En nuestro país, esta competencia ha ido muchas veces acompañada de falta de información y una escasa visión estratégica respecto a la gestión del agua, lo que resulta particularmente crítico en ambientes áridos y semi-áridos como los del centro norte de Chile, en los cuales se han desarrollado comunidades humanas que se han adaptado a la escasez hídrica mediante la gestión colectiva del recurso. En un escenario de cambio climático global, la falta de visión estratégica y de pertenencia local en la base de la gestión del agua, puede generar (y ha generado) conflictos socioambientales entre los usuarios del agua, las comunidades vecinas o indígenas, y el Estado. Pero también de escasa información y un marco regulatorio que no permite que las autoridades públicas gestionen el agua.

Dichos conflictos surgen en distintas etapas de la gestión de un recurso, e incluyen desde actitudes colaborativas hasta la confrontación propiamente tal, y actualmente no están abordados de manera integral y consolidada por los instrumentos relacionados con la gestión de los recursos hídricos. Además, con la expansión de las tecnologías de información y la irrupción de las redes sociales, la multiplicidad de aspectos relacionados con el agua se ha expandido rápidamente, sin que exista una capacidad de respuesta adecuada y oportuna de las actuales instituciones públicas y privadas a cargo de la gestión del agua en Chile. En este sentido, cabe tener en consideración que el modelo chileno ha buscado que la gestión sea a través del Mercado – y no del Estado- para que de esta manera, el agua sea asignada a los usos más valiosos en un contexto de múltiples necesidades, todos por sus propios méritos.

Por otra parte, las instituciones locales que gestionan el agua, como las comunidades de agua, tienen herramientas propias de gestión de conflictos (ya sea para evitarlos o para superarlos); sin embargo, en algunos casos estas organizaciones de gestión colectiva están debilitadas por la escasa participación de los usuarios o la falta de incentivos concretos para una gestión colectiva del agua que aporte gobernabilidad y sustentabilidad al uso del recurso y a los actores involucrados. Frente a esta situación, creemos necesario se generen instancias de discusión y diálogo que permitan buscar acuerdos entre los diferentes actores y dada la actual legislación chilena, consideramos que las Mesas del Agua son una alternativa más factibles de constituir.

Se torna cada vez más urgente apoyar el proceso de toma de decisiones con un enfoque de gestión integrador, descentralizado e interdisciplinario, radicado en la cuenca, que aporte con una mirada estratégica de largo plazo en la gestión del agua y con el arraigo definitivo de una visión colectiva, equitativa y sustentable.

Si bien todos creen que las Mesas del Agua son un aporte a la solución de conflictos, hay disenso en estos puntos. Algunos consideran que resulta más eficiente fortalecer las Juntas de Vigilancia y organizaciones de usuarios, que la conformación de mesas. En este caso, las mesas se visualizan como una instancia complementaria a la institucionalidad vigente que permita un trabajo coordinado entre los distintos agentes que interactúan en el aprovechamiento del recurso hídrico. Además, no hay consenso en el uso del término “equitativo”, pues para algunos puede llevar a interpretaciones erradas acerca de la asignación del recurso, siendo que se considera que lo relevante es generar mecanismos que permitan asignar bien los derechos de propiedad/aprovechamiento.

### **3. Compromisos pendientes en relación a los Recursos Hídricos**

En reunión de trabajo del 24 de enero de 2005, en la que participaron las delegaciones de los países miembros de la OCDE y de Chile, se formuló un conjunto de “recomendaciones” al Gobierno de Chile que podrían coadyuvar a fortalecer el progreso ambiental de Chile en el contexto del desarrollo sustentable. Abordaron diversas dimensiones ambientales en la perspectiva de identificar los temas en los cuales el país deberá progresar, reconociendo que en algunos “habrá un largo trecho por recorrer hasta alcanzar la convergencia ambiental con la mayoría de los países de la OCDE”.

En el caso del agua, se formularon seis recomendaciones, incluyendo entre ellas, “desarrollar un enfoque integrado de gestión de cuencas para mejorar el manejo de los recursos hídricos y forestales para proporcionar servicios ambientales con más eficiencia” (Chile: Evaluaciones del desempeño ambiental, CEPAL / OCDE, Cap. 1 Conclusiones y Recomendaciones, página 21).

Cualquiera sea la forma institucional que en definitiva se adopte en nuestro país para satisfacer este requerimiento, es importante que se funde en las organizaciones y prácticas que se han desarrollado en nuestro país, sin perjuicio de lo relevante que es el análisis de las experiencias internacionales comparadas. En este sentido, creemos que las “Mesas de Agua” constituyen una de las experiencias a tener presentes.

### **4. Por qué debemos como país apoyar y desarrollar las Mesas del Agua**

Las Mesas del Agua nacen frente a la necesidad de atender las demandas de los diferentes actores relacionados con los recursos hídricos con el propósito de contribuir hacia una mejor gestión del agua de manera participativa, integrando la visión de todos los actores vinculados al recurso.

En este sentido, las Mesas del Agua son instancias de discusión, dialogo, análisis y proposición sobre el recurso hídrico que funcionan actualmente en Chile. Estas han permitido dada sus múltiples ventajas - ya que son instancias de dialogo de carácter participativo que se llevan a cabo de manera descentralizada - conocerse, construir confianzas y lograr acuerdo. Sin embargo para que estos acuerdos se puedan implementar se requiere de la participación de todos los actores y autoridades competentes.

Estas además, tienen una visión de largo plazo, donde todos los actores involucrados tienen un rol y una responsabilidad en la mesa, aquí las decisiones o acuerdos no dependen del Estado, si bien es un actor relevante, es la participación y el compromiso de todos los actores lo que permitirá obtener buenos resultados.

El desarrollo sustentable descansa en tres ejes: el crecimiento económico, la equidad social y la protección del medio ambiente. Bajo esta conceptualización es importante tener presente que la gestión del agua va más allá de quién tenga derechos de uso de ella, sino que debe considerar los

múltiples actores que se ven involucrados con este elemento. Una adecuada gestión del agua considera aspectos ecológicos, sociales y económicos, subordinando estos últimos, los aspectos económicos asociados al lucro, a los dos primeros. En este sentido, hay opiniones divergentes, pues se estima que el desarrollo sustentable se alcanza compatibilizando sus tres pilares y no relegando a un último plano aspectos económicos, que directamente impactan en el bienestar de las comunidades y los países.

En general se aprecia una falta de instancias de participación y diálogo entre los diferentes sectores con miras a definir en forma consensuada las políticas, estrategias y planificación de los recursos hídricos bajo una visión ambiental, social y económica.

Precisamente por eso, consideramos que los integrantes de las Mesas del Agua deben provenir desde los diferentes sectores vinculados a la gestión de los recursos hídricos; del sector privado y público, del área de la investigación y de la sociedad civil en general (comunidades indígenas o vecinas). Cada uno de los participantes aporta sus particulares intereses y visiones, pero que, al integrarse en un conjunto de voluntades con un objetivo común explícito, el agua se transforma en un tema transversal, que debiera ser más integrador que confrontacional, más transversal y transparente. Para ello es necesario salvaguardar que tengan un espacio de participación todos los usuarios de este recurso, tengan o no derechos de agua, incluyendo comunidades locales y/o indígenas, teniendo cuidado de que con ello no se fomente el uso ilegal del agua.

Cabe tener presente que las Mesas del Agua no han sido resolutorias, si no que tienen un rol más bien propositivo y de colaboración. Las Mesas del Agua son de carácter voluntario, pero sería deseable que sus integrantes se involucraran y asumieran compromisos para lograr diseñar estrategias vinculantes, caminos a seguir; que se vislumbren algunos acuerdos que puedan producir resultados orientados hacia un mejor estado en la gestión de los recursos hídricos. Aspectos como el desarrollo de diagnósticos, propuestas para mejorar normativas y leyes, la investigación y capacitación, son algunos temas que pueden enriquecer y convocar el interés de sus integrantes.

Una Mesa de Agua es una instancia en que los diferentes actores se encuentran para conocerse, enriquecer su comprensión de la "realidad" con la visión de otros puntos de vista, y coordinar acciones. Estas pueden referirse a ámbitos en los cuales existe consenso, o disenso, en cuyo caso es preciso acordar un mecanismo para abordarlo (encargar estudios a instituciones en los cuales todos confían, formación de Paneles de expertos, etc.). La invitación a participar en las Mesas del Agua, debe al menos intentar generar un cambio en la dinámica local respecto a la gestión de los recursos hídricos, no puede ser un proceso que no conduzca a nada.

El proceso destinado a convocar, instalar y llevar adelante la Mesa del Agua debe tener en cuenta la necesidad de integrar todos los actores relevantes, tanto usuarios del recurso como aquellos afectados por su gestión, reconociendo las distintas sensibilidades sobre el tema, buscando profundizar en la postura de los actores, accediendo a sus percepciones sobre la materia para comprender las diferentes aristas que deben estar integradas a la "agenda" preliminar. Ello incluye desde el mapeo de los actores que tienen una postura o interés sobre el tema, a una cuidadosa explicación del objetivo, alcance y expectativa de lo que se pretende hacer.

En la generación de confianzas un rol crucial lo juega la instancia que convoca, ya sea una autoridad o un grupo intersectorial, debe resultar creíble para todos los convocados, atendido el carácter voluntario de estas instancias. Así mismo, la convocatoria debe reflejar el resultado del proceso de entrevistas previas a su constitución y que trasmita a todos los convocados la relevancia de la instancia, cuidando explicar los objetivos de la iniciativa y así como una propuesta preliminar de temas.

El proceso de instalación debe permitir acordar el marco en que se desarrollará el proceso, incluyendo los objetivos así como criterios de funcionamiento que aborde, entre otros, vocerías, mecanismos e instancias de difusión, participantes, mecanismo de definición de agenda, logística, una clara asignación de roles y un adecuado registro de los acuerdos y puntos tratados para su validación por todos los asistentes.

Por el carácter voluntario de estas mesas y por su naturaleza transversal, es relevante que los convocados se “apropien” del proceso, habiéndoles hecho participar en su diseño y por ende ocupa un lugar relevante para sus propias agendas. De esta manera, cada uno de los participantes se sentirá más comprometido con el resultado y el cumplimiento de los compromisos contraídos. Contribuye en este sentido la definición de resultados esperados y de los indicadores de éxito (o avance) para cada actor, así como la definición de los mecanismos de evaluación de los avances.

## **5. Aspectos técnicos y de financiamiento para las Mesas del Agua**

Para el funcionamiento de las Mesas del Agua consideramos clave el apoyo del gobierno regional materializado tanto en la participación como en el financiamiento.

La participación se refiere a que tanto el GORE como el Intendente de cada Región instruyan a los servicios públicos a que designen un representante en la Mesa del Agua. Esta representatividad incentivará la participación de los demás actores, usuarios del recurso y sus organizaciones, en primer lugar, así como de los gobiernos locales, de otros actores de los sectores privados y académicos, así como la sociedad civil.

Por financiamiento, que existan fondos asignados, de preferencia por el Gobierno Regional, preferentemente a través del FNDR, que esté asociado a una tarea de largo plazo y no supeditado a metas de corto plazo que no son realistas de cumplir. Estos fondos permitirían mantener una secretaría técnica que articule su funcionamiento y cubrir los gastos logísticos y parte de los gastos de traslado en los casos que esto sea necesario. La existencia de una secretaría técnica constituye un aspecto clave para el funcionamiento de una mesa y es deseable que esté conformada por profesionales contratados específicamente para esta labor.

La participación de los centros académicos y de investigación regionales en las mesas, permite contar con un apoyo técnico especializado en la discusión de los diferentes problemas que se aborden en la Mesa del Agua. Por otro lado, esta participación le permitirá a estos centros generar ideas para la formulación de proyectos que les permitiría acceder a fondos regionales de investigación y desarrollo.



Eventualmente, para institucionalizar las Mesas del Agua, se podría conformar una Corporación o Fundación, que cuente con el apoyo y financiamiento de los respectivos GOREs, así como de otras fuentes de carácter privado, asociado a fuentes de financiamiento que respondan a un proyecto de carácter regional, con objetivos de corto, mediano y largo plazo.

No obstante, frente a estos aspectos técnicos y de financiamiento, para algunos de los miembros de este Comité Consultivo cabe tener presente dos prevenciones relacionadas entre si. La primera, se relaciona con la pertinencia de contribuir financieramente al funcionamiento de las mesas de agua con recursos fiscales e incluso que pueda ser coordinada por organismos públicos. Además, y en segundo lugar, cabe evaluar si ello podría reducir no solo la independencia de estas mesas, en términos económicos, sino también en cuanto a las recomendaciones que de ella pudieran derivar, más aún en caso que pudieran ser contrarias a las políticas llevadas a cabo por el respectivo Gobierno.

Santiago, septiembre de 2012.