

Debate sobre información¹

Entendemos como información a un conjunto de datos procesados y contextualizados que permiten tomar decisiones en el ámbito de los recursos hídricos y su gestión. Por ejemplo, indicadores de estado del recurso. Se excluyen datos duros provenientes de estaciones meteorológicas y fluviométricas.

Desde sus orígenes, los problemas relativos a la información de los recursos hídricos —tanto sobre su disponibilidad, como los usos y aprovechamientos— han estado presentes de forma transversal en los debates y discusiones de las distintas temáticas abordadas en esta Iniciativa, dejando en evidencia la importancia de este tema, y generando un particular interés y preocupación por abordarla. Así, se reconoce que la falta de información transparente y oportuna actualmente corresponde a uno de los principales obstáculos para mejorar la situación en torno al agua y a la toma de decisiones, en circunstancias que a la fecha no ha presentado mejoras considerables, transformándose en un desafío clave a resolver.

En los textos de los años 2012 y 2013, ha existido una continuidad y profundización de contenidos referentes a la problemática de la información para la toma de decisiones y sus efectos colaterales, en especial, respecto de la propiedad de los derechos de aprovechamiento y la transparencia y funcionamiento de los mercados de tales derechos.

La información sobre los recursos hídricos, tanto en términos de disponibilidad, usos, calidad y propiedad de derechos, es de máxima relevancia tanto para su gestión como para su planificación. La información es clave para la eficaz toma de decisiones y la legitimidad social de éstas, asegurando la sustentabilidad de su uso y reduciendo la conflictividad.²

Por tal razón, y como síntesis de los diagnósticos, en el documento “Crisis del agua: diagnóstico y propuestas a partir de los consensos de la Iniciativa Agua y Medio Ambiente” (2014), se resume la postura de la “Mesa” referente a estos temas:

- *“La falta de información de calidad, oportuna y validada de los recursos hídricos, es un problema básico” y*
- *“El desconocimiento sobre la titularidad de los derechos de aprovechamiento de agua es una debilidad básica y fundamental para la gestión sustentable del agua, respectivamente”.*

A partir de estas constataciones, el Consejo de la Iniciativa destinó una sesión de trabajo, con la participación del Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos, para profundizar en propuestas o líneas de acción, incluyendo las de iniciativa gubernamental, en el marco del manejo de información.

¹ El presente documento fue preparado por la Secretaría Técnica con la colaboración de Graciela Correa, Carlos Urenda, Felipe de la Hoz y Georg Welzel, a quienes reconocemos su dedicación y esfuerzo.

² EL AGUA: ¿CUÁNTO MÁS ESPERAR? Manifiesto de los Acuerdos de la Mesa de Agua y Medio Ambiente.) Puntos 5 y 6. Disponible en: http://www.aguaymedioambiente.cl/images/Documentos/el%20agua%20cunto%20ms%20esperar_%20manifiesto%20agua%20y%20medioambiente%20_2015.pdf

Precisamente por su **objeto**, el recurso hídrico, por su **naturaleza** - usos múltiples e interdependientes, y gran potencial para generar y transmitir externalidades de todo tipo - y por su **carácter jurídico** -bien nacional de uso público- la información es, a pesar del carácter técnico, un **asunto de interés público y por ende, político**.

Lo cierto es que desde hace largo tiempo, durante diversas administraciones de gobierno, las falencias sobre la disponibilidad y acceso a información han persistido. De allí que es posible afirmar que en la práctica el Estado en su conjunto, y no solo el Ejecutivo, ha renunciado a proveer de información, como tampoco dispone de mecanismos efectivos para administrarla, que satisfaga estándares mínimos de disposición y acceso, respecto de un bien que es del conjunto de los ciudadanos, y cuyo *derecho de uso* se otorga a privados.

Entre las funciones de la Dirección General de Aguas (DGA), se cuenta la generación de información –investigar y medir caudales, medir acuíferos, disponibilidad, comportamiento y consumo, efectuar pronósticos - y la obligación de llevar un Catastro Público de Aguas (CPA) de derechos inscritos y no inscritosⁱ, no ha sido debidamente abordada por el Estado y la DGA no cuenta con los mecanismos para ejercer sus facultades debidamente.

En este sentido, el artículo 122ⁱⁱ del Código de Aguas establece que la DGA deberá llevar un Catastro que será “mantenido al día, utilizando entre otras fuentes, la información que emane de escrituras públicas y de inscripción que se practiquen en los Registros de los Conservadores de Bienes Raíces”, para lo cual Notarios y Conservadores deberán enviar mensualmente copia de inscripciones y transmisiones a la DGA. Además, podrán usarse otras fuentes, como inscripciones individuales efectuadas por sus titulares, e informes de las OUA que digan relación con mutaciones de dominio, de acuerdo a los artículos 122 bis y 205 del Código de Aguas.

En esta línea, la DGA no cuenta con una plataforma o sistema de registro y control de la información, tanto de DAA como de caudales que le permita recibir y procesar la información que éstas y otras fuentes puedan proveer, lo que a la fecha ha significado el desconocimiento del estado y comportamiento de las fuentes naturales, y el desconocimiento de los DAA efectivamente inscritos y los efectivamente en uso, entre otras falencias.

Las dificultades de no contar con un sistema adecuado de gestión y control de la información relativa al recurso hídrico, ha dificultado la capacidad de ejercer las funciones en cuanto a las exigencias de solicitud de información. Mientras que el Código de Aguas no provee incentivos suficientes (sanciones, requerimientos, etc.) para que Notarios, Conservadores y privados la presenten, generando como consecuencia que las falencias y vacíos de información reconocidos por los actores públicos y privados perduren.

Si bien instituciones públicas, privadas, y algunas OUA han ejercido con celo y rigurosidad las obligaciones consignadas en el Código de Aguas, la persistencia de los problemas de registro y administración de la información, han producido que no se aproveche la información que éstas manejan, tanto en las exigencias propias de los artículos 122 bis y 205 del Código como en el registro y control de caudales distribuidos. Por otro lado, es importante mencionar que un gran número de OUA no responden a los requerimientos de la DGA en materia, lo cual se demuestra en la baja respuesta a la consulta nacional de marzo de 2016 (10% de OUA legalmente constituidas),

destinada principalmente a conocer quienes componían sus directorios y algunos datos de contacto. La DGA visualiza una mala disposición de las OUA a la entrega de información, sobre todo aquella que las comprometa en futuras acciones de control o fiscalización por parte de la autoridad. Frente a esta situación, visualizan la necesidad de un trabajo conjunto entre la DGA y las OUA.

Adicionalmente, tampoco se ha exhibido voluntad para generar más y mejor información haciendo uso de disposiciones presentes en otras leyes (Ej.: Ley de Bases del Medio Ambiente)ⁱⁱⁱ.

En esta línea, es relevante destacar a la Comunidad de Aguas Subterráneas de Copiapó (CASUB), primera OUA formada a partir de un acuífero, e integrante de esta Mesa, la cual desde sus orígenes, ha generado un sistema de información y herramientas de gestión, que evidencian que es posible contar con información de uso de aguas subterráneas y de titulares de derechos de aprovechamiento de éstas y que debiera servir de estímulo para que otras organizaciones de usuarios emprendan este camino de innovación. Es relevante mencionar que esta organización ha realizado grandes inversiones y ha generado alianzas para mejorar su sistema de administración de la información. Por cierto, ello ha sido posible mediante el apoyo del Estado ya sea mediante fondos Regionales o sectoriales, entre ellos la Comisión Nacional de Riego, como es el caso del sistema de telemetría. En este contexto es relevante, cuestionarse y trabajar en cómo se recopila la información generada gracias a esta tecnología y cómo esta se convierte en información de utilidad para la toma de decisiones en distintos niveles.

En otro ámbito, cabe destacar al Consejo Minero, que voluntariamente ha puesto a disposición pública la información sobre extracciones de agua del sector que representa, desde el año 2012, a nivel regional, comprendiendo el territorio entre la I y la VI Región inclusive^{iv}, incluyendo además las extracciones del sector sanitario y una estimación indirecta de los consumos del sector agrícola para las mismas regiones.

1. Propuestas

1.1 Para solucionar el problema de desconocimiento sobre la propiedad y caudales utilizados

Todo lo anteriormente expuesto indica que hasta la fecha, y desde 1981, las disposiciones legales y las voluntades, no han sido eficaces en generar la información que el país requiere para la toma de decisiones y para la gestión pública y privada del recurso acorde a los requerimientos actuales y futuros.

Se requieren balances de cuencas - considerando aguas superficiales y subterráneas- indicadores de calidad de agua, titulares de DAA, distribución de agua en relación a los usos, extracciones y consumos de agua por sectores acuíferos y tramos de río, respectivamente.

Se necesita que se provea de un incentivo suficiente y acorde con el carácter de bien nacional de que se trata^v. Cabe entonces preguntarse si no será la oportunidad para solicitar al Estado los

recursos que se requieren para la modernización del sistema público, especialmente de las herramientas de gestión de la información relativa a los DAA y a información sobre disponibilidad y uso de caudales en una primera etapa, y acompañar este esfuerzo otorgando mayor celeridad a la tramitación legislativa al proyecto de ley de fiscalización y sanciones (Boletín 8149-09)³ iniciado por el Ejecutivo. Este modifica el Código de Aguas en particular en lo referente a las disposiciones relativas a las sanciones por la no entrega de información sobre la propiedad de los DAA, revisando si amerita precisar –mediante indicación- la sanción por la no incorporación de los datos de titularidad al registro público, con la sanción aparejada de caducidad. Esto no es un acto expropiatorio, sino una sanción que además es común en la legislación comparada, como es el caso francés que presenta las siguientes tres sanciones: caducidad del derecho, multa y privación de libertad. Para fomentar las inscripciones sería de utilidad la existencia del principio general de que los derechos no inscritos no son oponibles a terceros.

Es necesario aclarar que las fuentes de información vinculantes para el debido poblamiento del CPA, son los Conservadores de Bienes Raíces y los titulares de DAA. En el caso de los primeros, las sanciones están establecidas en artículo 440 del Código Orgánico de Tribunales. La información emanada de las OUA no es vinculante, solo informativa, pues recoge la información de sus asociados y no corresponde que haya herramientas jurídicas para que éstas exijan su entrega, pues corresponde a los CBR y a la DGA la administración de esa información. La incorporación de multas a las OUA, que no son fuentes oficiales, solo aumentarían y harían más gravosas sus funciones.

En este sentido, paralelo a lo planteado anteriormente, se propone direccionar los esfuerzos en el poblamiento del Catastro Público de Aguas, mediante el trabajo conjunto de la DGA y las OUA constituidas. Estas organizaciones poseen un registro de usuarios junto al estado legal de sus DAA, lo cual permitiría diferenciar entre DAA regularizados y no regularizados (art. 122 CA). Sumado a lo anterior, se propone la revisión y sistematización de los registros de Notarías y Conservadores, tarea abordada hasta el momento por las mismas organizaciones de usuarios, y por instituciones públicas (CNR, INDAP, entre otras) a través de licitaciones. En este contexto, es relevante mencionar, que el nivel de actualización de los registros de las organizaciones de usuarios de agua es variado, dependiendo del nivel de profesionalización y de recursos de éstas.

En los años 80 y 90, la DGA realizó el levantamiento desde los Catastros de Usuarios de todo el país, lo que le ha permitido hasta ahora conocer y disponer de información básica de todos los territorios. Esa información permitió constituir OUA y ha permitido conocer la distribución de aguas de cada cuenca. Hoy, dada la mayor organización y conocimiento de las OUA, el trabajo de actualización y de identificación de los DAA sería abordable a partir de un trabajo conjunto en los territorios.

Respecto a la información relativa a extracción de caudales, las OUA cuentan con registros de extracciones y captaciones, los cuales deberían ser exigible por la DGA. Adicionalmente, las OUA realizan el prorrateo de las aguas, en muchos casos con apoyo de la información en línea de caudales de ríos y esteros que la DGA publica en su web, entregando en bocatomas de acuerdo a los DAA que cada territorio tiene.

³ Estas sanciones se definen en base a criterios, dentro de las cuales está el nivel de información del agricultor, por lo cual los pequeños agricultores que en muchos casos no poseen información legal respecto a obligaciones y deberes no serían castigados con la multa mayor.

1.2. Problema de administración de información

Se requiere disponer de una herramienta adecuada de gestión de información que permita visualizar aquella relevante para gestión de los recursos hídricos, siendo ésta, la hidrometría, la titularidad de DAA, extracciones y captaciones, distribución de agua en relación a los usos, entre otros. En esta línea la DGA debería disponer de un procedimiento de sistematización y presentación de la información, visualizándose como adecuada una herramienta tecnológica, en la cual se exponga la información de tal manera que se maximice su utilidad. Con ello, tendría la posibilidad de incorporar y administrar información generada por terceros: OUA, empresas, otros servicios públicos y usuarios.

Adicionalmente, se debe trabajar en un protocolo que permita interconectar las diferentes plataformas públicas y privadas que existen actualmente, con lo cual se unificarán los sistemas de apoyo a la gestión de agua en Chile.

Para avanzar hacia un sistema de información único o bien la interconexión de los sistemas actuales, se deben generar criterios para administrar la información, explicitando las metodologías aplicables a cada tipo de dato y fuente. Posteriormente se podrá establecer qué información disponer en la red de intercambio.

Es relevante tener presente la complejidad que para la DGA reviste una plataforma única, aludiendo a la duplicidad con el CPA y a las probables modificaciones legales que esto atraería. No obstante, lo anterior, sin perjuicio que es responsabilidad de la DGA este sistema de información.

1.3. Incertidumbre y reformas

El carácter acotado de la iniciativa señalada (tramitación legislativa del proyecto de ley de fiscalización y sanciones (Boletín 8149-09)), debiesen ir acompañados de una pronta y ágil tramitación, por la necesidad de cerrar los temas en plazos acotados, lo que contribuiría a generar certeza-jurídica, política y técnica-para lo cual el Ejecutivo dispone del manejo de las urgencias en la tramitación legislativa. Además de lo anterior, su ágil tramitación permite abordar una materia que es urgente y crucial -la información sobre los titulares de derechos y su uso efectivo- sin perjuicio de la tramitación legislativa del resto de los perfeccionamientos que se requieren en el ámbito de la fiscalización y las sanciones.

En un contexto donde, en términos legislativos, hay muchos proyectos avanzando de comisión en comisión, ya sea en primer o segundo trámite legislativo, es complejo estar informado y explicar a los distintos sectores interesados, la coherencia y complementariedad entre esas distintas iniciativas que, si bien originalmente pudiesen obedecer a un plan de acción, hoy por hoy, por la dinámica legislativa, son proyectos paralelos. De allí la importancia de acotar los tiempos de discusión, para disminuir incertidumbre entre los actores, incluidos algunos sectores empresariales.

La necesidad de contar con información para la toma de decisiones ante la incertidumbre generada por el cambio climático, el aumento de la demanda por el recurso, la variabilidad de la

disponibilidad en las diferentes cuencas y territorios, la necesidad de avanzar en inversión en infraestructura y en conocimiento, requieren de solucionar las debilidades tecnológicas y de gestión de la información para la adecuada toma de decisiones, independiente de los tiempos que demore la adecuación de la institucionalidad pública y la discusión que sobre ella pueda generarse.

1.4 Política Pública

En un escenario donde la contingencia impide abordar los temas de largo plazo con visión de Estado, es más que nunca necesario un debate técnicamente fundado y orientado a la búsqueda de soluciones sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental.

Las circunstancias de los últimos años, como es el caso de la reciente sequía –extensa, prolongada y cálida - y que ha impactado amplias áreas de nuestro territorio, ponen en evidencia la importancia de tener en consideración las proyecciones científicas en el ámbito de los recursos hídricos para el diseño de la política pública de largo plazo.

Lamentablemente, las voces de los especialistas no siempre han sido suficientemente escuchadas y, en algunas circunstancias, prima más la información (o desinformación) “sesgada” en función de intereses sectoriales de corto plazo, lo que lejos de facilitar los procesos, los complica aún más.

En este escenario es que esta necesidad de información se vuelve imperiosa, y frente al de cambio climático, amplía la tipología de información requerida, pues como país debemos “enfrentar el clima futuro, más cálido y seco, e incrementar nuestra resiliencia frente a las fluctuaciones climáticas naturales y antrópicas”⁴.

El diseño de la política pública debe necesariamente transitar desde diversas opiniones institucionales, ciudadanas y de la sociedad civil a una **Política de Estado**. Esta política debiese considerar la dinámica de disponibilidad, aprovechamiento y fluctuaciones en la calidad del recurso hídrico. Por ejemplo, frente a los efectos del cambio climático, para lo cual es imprescindible contar con información suficiente y de calidad cabe preguntarse ¿qué inversiones requiere el país? ¿Qué soluciones son las más adecuadas a cada territorio? ¿Qué herramientas de gestión se requieren para ello? ¿Cómo adecuar la institucionalidad pública para enfrentar estos desafíos? ¿Qué rol le cabe a la sociedad en su conjunto? ¿Qué cambios en los instrumentos de gestión y fomento sectoriales se requieren para coordinadamente contribuir a la mitigación de algunos de sus efectos, como la desertificación o mayor incertidumbre?

De forma paralela, no se puede dejar de mencionar la importancia de considerar en las políticas públicas la concientización de la ciudadanía por medio de educación ambiental, tanto en materia de uso como en los cuidados que deben tenerse frente a un recurso cada vez más demandado y escaso.

Septiembre 2016

⁴ Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2. “Informe a la Nación La megasequía 2010-2015: Una lección para el futuro” Noviembre 2015

ⁱActualmente la DGA pone a disposición de la ciudadanía, diferentes aplicaciones que permiten acceder a diferente información que se encuentra en poder del Servicio, a través de su página web-. Estos son: a) Buscador de DAA registrados en DGA, b) Estadística hidrológica en línea, c) Procedimiento e información de fiscalización 2014-2016, d) Atlas del Agua

Adicionalmente la DGA se encuentra desarrollando nuevas aplicaciones: a) Información Georreferenciada de solicitudes y denuncias, y b) Atlas inteligente.

ⁱⁱArt. 122. La Dirección General de Aguas deberá llevar un Catastro Público de Aguas, en el que constará toda la información que tenga relación con ellas.

En dicho catastro, que estará constituido por los archivos, registros e inventarios que el reglamento establezca, se consignarán todos los datos, actos y antecedentes que digan relación con el recurso, con las obras de desarrollo del mismo, con los derechos de aprovechamiento, con los derechos reales constituidos sobre éstos y con las obras construidas o que se construyan para ejercerlos.

En especial, en el Catastro Público de Aguas existirá un Registro Público de Derechos de Aprovechamiento de Aguas, el cual deberá ser mantenido al día, utilizando entre otras fuentes, la información que emane de escrituras públicas y de inscripciones que se practiquen en los Registros de los Conservadores de Bienes Raíces.

Para los efectos señalados en el inciso anterior, los Notarios y Conservadores de Bienes Raíces deberán enviar a la Dirección General de Aguas, por carta certificada, copias autorizadas de las escrituras públicas, inscripciones y demás actos que se relacionen con las transferencias y transmisiones del dominio de los derechos de aprovechamiento de aguas y organizaciones de usuarios de agua, dentro de los 30 días siguientes a la fecha del acto que se realice ante ellos. Estarán, asimismo, obligados a enviar a este Servicio la información que en forma específica solicite el Director General de Aguas, en la forma y plazo que él determine, debiendo asumir dicho Servicio, en este caso, los costos involucrados. El incumplimiento de esta obligación por parte de Notarios y Conservadores será sancionado según lo previsto en el artículo 440 del Código Orgánico de Tribunales.

Existirá asimismo en el Catastro Público de Aguas, un Registro Público de Derechos de Aprovechamiento de Agua No Inscritos en los Registros de Agua de los Conservadores de Bienes Raíces Susceptibles de Regularización en virtud del artículo segundo transitorio de este Código, en el cual se indicará el nombre completo de su titular, caudal y características básicas del derecho. Este Registro servirá como antecedente suficiente para determinar los usos de agua susceptibles de ser regularizados.

La Dirección General de Aguas, para cada una de las Regiones del país, dictará las resoluciones que contengan los derechos de agua registrados en el Catastro Público de Aguas. Dichas resoluciones se publicarán en el Diario Oficial los días quince de enero, quince de abril, quince de julio o quince de octubre de cada año, o el primer día hábil inmediato si aquéllos fueran feriados. La última publicación se realizará en el plazo de cuatro años, contado desde la entrada en vigencia de esta ley.

Sin perjuicio de lo señalado en este artículo y de lo establecido en el artículo 150 inciso segundo, los titulares de derechos de aprovechamiento de aguas, cualquiera sea el origen de éstos, deberán inscribirlos en el Registro Público de Derechos de Aprovechamiento de Aguas. Con relación a los derechos de aprovechamiento que no se encuentren inscritos en el Registro Público de Derechos de Aprovechamiento de Aguas, no se podrá realizar respecto de ellos acto alguno ante la Dirección de Aguas ni la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Los titulares de derechos de aprovechamiento de aguas, cuyos derechos reales se encuentren en trámite de inscripción en el Registro Público de Derechos de Aprovechamiento de Aguas, podrán participar en los concursos públicos a que llame la Comisión Nacional de Riego de acuerdo con la ley N° 18.450, que aprobó normas para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje, pero la orden de pago del Certificado de Bonificación al Riego y Drenaje, sólo podrá cursarse cuando el beneficiario haya acreditado con la exhibición de copia autorizada del registro ya indicado, que sus derechos se encuentran inscritos.

La Dirección General de Aguas deberá informar dos veces al año a las organizaciones de usuarios respectivas, dentro de los primeros cinco días de los meses de enero y julio, todas las inscripciones, subinscripciones y anotaciones que se hayan practicado en el Registro a que se refiere el inciso primero, y

que sean consecuencia de las copias que le hayan hecho llegar los Notarios y Conservadores de Bienes Raíces.

Los Registros que la Dirección General de Aguas debe llevar en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, no reemplazarán en caso alguno los Registros que los Conservadores de Bienes Raíces llevan en virtud de lo dispuesto en los artículos 112, 114 y 116 de este Código. Asimismo, los Registros que aquel servicio lleva, en caso alguno acreditarán posesión inscrita ni dominio sobre los derechos de aprovechamiento de aguas o de los derechos reales constituidos sobre ellos.

ⁱⁱⁱ De los Planes de Manejo, Prevención o Descontaminación

Artículo 41.- El uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables se efectuará asegurando su capacidad de regeneración y la diversidad biológica asociada a ellos, en especial de aquellas especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas.

Artículo 42.- El organismo público encargado por la ley de regular el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en un área determinada, exigirá, de acuerdo con la normativa vigente, la presentación y cumplimiento de planes de manejo de los mismos, a fin de asegurar su conservación. Estos incluirán, entre otras, las siguientes consideraciones ambientales: a) Mantenimiento de caudales de aguas y conservación de suelos; b) Mantenimiento del valor paisajístico, y c) Protección de especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas. Lo dispuesto en este artículo es sin perjuicio de lo establecido en otros cuerpos legales, sobre planes de manejo de recursos naturales renovables, y no se aplicará a aquellos proyectos o actividades respecto de los cuales se hubiere aprobado un Estudio o una Declaración de Impacto Ambiental

^{iv} <http://www.consejominero.cl/agua/2014/todas.htm>

^v “Entendemos que el desconocimiento sobre la titularidad de DAA es consecuencia de que tanto los usuarios como el Estado no han cumplido a cabalidad lo señalado en la ley”. Crisis del agua: diagnóstico y propuestas a partir de los consensos de la Iniciativa Agua y Medio Ambiente. Pg 10, disponible en http://www.aguaymedioambiente.cl/images/Documentos/AGUA_Y_MEDIOAMBIENTE_2014_WEB.pdf”