

Sobre la multiplicidad de organismos públicos con competencias en los temas hídricos: aporte de la Iniciativa Agua y Medioambiente a la Comisión de Recursos Hídricos, Sequía y Desertificación de la Cámara de Diputados.¹

Con fecha 10 de junio, y respondiendo a una solicitud de la *Iniciativa*, fuimos invitados a presentar el trabajo de la Mesa a la **Comisión de Recursos Hídricos, Sequía y Desertificación** de la Cámara de Diputados, en la sede del Congreso en Santiago. En esta oportunidad, tras presentar un resumen del trabajo de la Mesa y como resultado de un interesante diálogo con los integrantes de la Comisión, fuimos requeridos de colaborar en tres áreas temáticas. Una de ellas -que es el motivo del presente- está referido a ***“la multiplicación de organismos públicos con competencias en los temas hídricos” y las consecuencias que eso acarrea.***

Una de las coincidencias de los diagnósticos relativos a la institucionalidad hídrica en Chile es la dispersión de facultades y competencias entre distintos organismos públicos.² Consistentemente también, muchas propuestas apuntan a resolver esta situación bajo diversas soluciones institucionales.

No obstante, entre la generación de los consensos políticos para adoptar una definición, y su implementación legislativa y administrativa, puede trascurrir un tiempo considerable, y es necesario disponer de herramientas que, en el actual marco normativo y administrativo, permitan hacer frente a esa “transición”³. En ese sentido, el presente

¹ Agradecemos los aportes José Luis Arumí, Decano Facultad de Ingeniería Agrícola UDEC, y de Guido Soto, ex Director Ejecutivo CAZALAC.

² Por ejemplo: Peña T., Humberto. “Taller nacional hacia un plan nacional de gestión integrada de los recursos hídricos en Chile. Marco conceptual”. Diciembre 2003.; Banco Mundial. “CHILE Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos”. Banco Mundial 31 de marzo de 2011. ; Akhmouch, A. (2012), “Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach”, OECD Regional Development Working Papers, 2012/04, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9crzqk3ttj-en>; Ma. Rafaela Retamal , Andrea Andreoli , José L. Arumí , Jorge Rojas, y Oscar Parra. “Gobernanza del agua y cambio climático: fortalezas y debilidades del actual sistema de gestión del agua en Chile. Análisis interno”. INTERCIENCIA JAN 2013, VOL. 38 N° 1 disponible en http://www.interciencia.org/v38_01/008.pdf; Instituto de Ingenieros de Chile, Comisión de Aguas. “Temas Prioritarios para una Política Nacional de Recursos Hídricos” 2011

³ En la reflexión de la iniciativa, los aspectos legales y normativos ocupan un espacio relevante de su debate. Por tal motivo, se han tenido a la vista diversas experiencias internacionales y análisis de legislación comparada. Al respecto se puede consultar: Hantke-Domas, Michael: “Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina” CEPAL 2011, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/45386/Lcw446e.pdf> ; Salman M. A. Salman and Daniel D. Bradlow “Regulatory frameworks for water resources management A Comparative Study”. The World Bank. Law, justice, and development series. Disponible en http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/05/17/000012009_20060517150456/Rendered/PDF/362160rev0Regulatory0water01PUBLIC1.pdf ; Stefano Burchi (2012) A comparative review of contemporary water resources legislation: trends, developments and an agenda for reform, Water

documento reflexiona desde la perspectiva de los espacios y oportunidades que, con los instrumentos actualmente disponibles y que no importen cambios legislativos, permitan avanzar en prácticas que junto con mejorar la capacidad de articulación entre los actores interesados, favorezcan mayores grados de coordinación de la acción de los servicios públicos.

El marco de nuestro aporte

La Mesa del Agua y Medioambiente se propuso para su trabajo del año 2012, que los temas seleccionados y el método de trabajo se alinearan en torno a la necesidad de plasmar en instrumentos o iniciativas que respondan a la premura de los desafíos actuales, sin abandonar la necesaria mirada más estratégica centrada en las oportunidades para la sustentabilidad.

Así uno de los temas analizados fue las **oportunidades que presentan las Mesas del Agua** como una alternativa para establecer acuerdos entre los actores vinculados al agua, por medio de instancias de diálogo multisectorial inclusivo.⁴ En ese “pronunciamiento” que se acompaña al presente documento, señalábamos “Producto del análisis del Consejo (de la Iniciativa) y de la participación de algunos de sus miembros –tanto del mundo académico como de sectores productivos o de centros de investigación y transferencia tecnológica– en experiencias desplegadas o actualmente en desarrollo en Arica, Coquimbo, el Huasco, Copiapó y la Región de Libertador Bernardo O’Higgins, nos asiste el convencimiento de que las Mesas del Agua pueden ser un aporte, desde un ámbito territorial, al diálogo multisectorial y a mecanismos de gestión sustentable del recurso hídrico”.

En particular, entre otros aspectos, se analiza su importancia para la resolución de conflictos, las razones por las cuales debemos apoyar y desarrollar las Mesas del Agua así como los aspectos técnicos y de financiamiento necesarios para llevarlas a cabo. Dentro de estos últimos, como se menciona en el punto IV del señalado pronunciamiento, decíamos que “Para el funcionamiento de las Mesas del Agua resulta clave el apoyo del gobierno regional (GORE), materializado tanto en la participación como en el financiamiento”, y se analizaban a continuación una serie de materias de carácter práctico así como ciertas prevenciones.

International, 37:6, 613-627. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/02508060.2012.694800> ; Jackson Morill and Jose Simas. “Comparative Analysis of Water Laws in MNA Countries”, en **Water in the arab world: management perspectives and innovations.** disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Water_Arab_World_full.pdf

⁴ Las Mesas del Agua y su contribución a la gestión sustentable de los recursos hídricos Posición del Consejo Consultivo de la Iniciativa Agua y Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.aguaymedioambiente.cl/images/pronunciamiento.pdf>

El aporte de las mesas en la mejor coordinación de los servicios públicos

En este sentido, y considerando la invitación que nos hizo la Comisión de Recursos Hídricos, Sequía y Desertificación de la Cámara, es que la *Iniciativa* quiere profundizar en una reflexión que, basada en la experiencia de las mesas de agua recogida en el texto ya señalado, sistematice respecto de sus posibilidades desde la perspectiva de **contribuir a generar una acción más coordinada de los servicios públicos con competencia en el tema**, y en consenso con los actores del sector privado, **desde una perspectiva regional/territorial: una cuenca o grupo de cuencas**.

Las siguientes consideraciones parten de la base de dos supuestos:

- a) Que las mesas de agua se visualizan como una instancia complementaria a la institucionalidad vigente, que permiten un trabajo coordinado entre los distintos agentes que interactúan en el aprovechamiento del recurso hídrico; y
- b) que desde el punto de vista “estructural”, su conformación y funcionamiento resulta afectada por la resolución de los “cuellos de botella” de coordinación entre los servicios públicos a nivel regional.

1) El hecho que, para el funcionamiento de las Mesas del Agua “resulta clave el apoyo del gobierno regional (GORE), materializado tanto en la participación como en el financiamiento”, resulta tanto una oportunidad como una amenaza.

Es una oportunidad, en la medida que una autoridad política regional (CORE) se percate de las posibilidades que deriven de coordinación entre los diferentes servicios, públicos en este caso, tanto para el desarrollo regional como para atender las demandas sociales. Hasta la fecha, esta instancia en general no ha jugado un rol gravitante en forzar esta coordinación, pese a la elevada capacidad de asignación de recursos que posee, sin embargo, en la medida que el mecanismo de elección ha sido modificado y sus integrantes lo serán por elección popular, emerge la oportunidad para que se empoderen de la oportunidad que tienen.

De esta forma también se podría hacer frente a una de las mayores debilidades que han tenido las iniciativas de mesas de agua: su excesiva dependencia de la iniciativa y voluntad del Gobierno Regional y de los Seremis “de turno”. Así no ha sido infrecuente que, dentro de un mismo periodo presidencial, producto de cambio de autoridades (Intendente; Seremi), la iniciativa sea descontinuada; este riesgo se incrementa después de un cambio Presidencial.

2) Una segunda dificultad desde el punto de vista de la capacidad efectiva de coordinación entre los servicios, es que los jefes de servicio no dependen de las autoridades regionales, sino de las nacionales, lo que no solo les resta agilidad y autoridad, sino que plantea un problema de “principal y agente” en el sentido que no existen garantías de convergencia entre los objetivos sectoriales del nivel central y los objetivos del Gobierno Regional. Se suma a lo anterior, una circunstancia que es frecuentemente citada en los diagnósticos sobre el tema⁵, que en las oficinas regionales de los servicios públicos, salvo excepciones, no hay disponibilidad de especialistas y estos deben venir desde Santiago, a participar en las mesas o en las negociaciones⁶.

Estas dificultades de coordinación, sumada a la falta de disponibilidad de recursos profesionales calificados, da como resultado, paradójicamente, mayores costos de transacción para los privados, y menores disponibilidades financieras para los servicios públicos mirados como un todo, producto de la competencia presupuestaria entre las instituciones para actividades y funciones similares.⁷

En otro orden de cosas, desde el punto de vista de la legislación, es posible observar que existen políticas nacionales, diseñadas en el nivel central, que se aplican de manera general para todo el país, que es evidentemente distinto desde el árido norte al húmedo sur, sin ser ajustadas a las características locales actuales. Sólo por mencionar un ejemplo, en muchas regiones las aguas naturales no cumplen con los requisitos establecidos para la norma de Riego, simplemente porque el límite natural de contenido de ciertos metales como el Cobre o el Aluminio en el agua sobrepasa la normativa copiada de otros países. Incluso dentro de una misma región administrativa existen cuencas con realidades diferentes y cuyos intereses o problemas son distintos; en este mismo sentido, los ambientes de secano, a menudo postergados, también requieren de una atención diferente. Así, aparentemente la existencia de un Plan Hídrico a nivel regional ha permitido alinear de alguna forma las acciones que ejecuta cada servicio público.

3) Un aspecto de interés complementario, se refiere a la concepción que deberían cumplir estas instancias: que en principio deben ser inclusivas, participativas, para generar confianzas entre los diferentes sectores/actores y de carácter vinculante. En ningún caso podrán ser de concepción vertical, si no transversal y que su convocatoria obedezca a la solución de problemas o aspiraciones de los usuarios del agua y de los actores locales no

⁵ “Recursos humanos inadecuados e insuficientes, originado principalmente en el sistemático éxodo de profesionales de experiencia al sector privado, derivado de las difíciles condiciones profesionales en el sector público y la alta demanda del sector privado. A lo anterior, se agrega el alto nivel de especialización que actualmente requieren las materias que se deben resolver. (Instituto de ingenieros. 2011 página 39.)

⁶Desde el punto de vista de los privados, se produce una situación menos dramática, porque muchas empresas tienen jefaturas regionales, pero igual es frecuente escuchar “debo consultar a Santiago”

⁷Un ejemplo didáctico de esta situación se puede visualizar gráficamente en la presentación: “Manejo y contexto institucional del agua en la región de Coquimbo”. Elizabeth Cortés M. CAZALAC, La Serena, 12 de octubre de 2010.



usuarios, desde el punto de vista más amplio del desarrollo: ambiental, social y económico, transformándose en una instancia que podría permitir robustecer una gestión del recurso hídrico con una mirada transversal que va más allá de lo puramente técnico.

En este sentido, además de las definiciones relativas a su alcance y orientación, como se ha señalado más arriba, en su implementación resulta necesario instalar en los funcionarios las capacidades, o contar con apoyo metodológico *ad hoc*, necesario para abordar de manera adecuada los procesos de diálogo y de resolución de conflictos que le son inherentes, así como los mecanismos destinados a asegurar que las distintas visiones e intereses estén debidamente representados, incluyendo el ecosistema⁸.

Santiago, 5 de septiembre de 2013

⁸ Estas y otras materias similares son analizadas en la sección III. *Por qué apoyar y desarrollar las Mesas del Agua*, del “pronunciamiento”: “Las Mesas del Agua y su contribución a la gestión sustentable de los recursos hídricos”