

POLICY BRIEF

PREGUNTAS CLAVE PARA EL
DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN
DE MECANISMOS EFECTIVOS
DE GOBERNANZA HÍDRICA A
NIVEL DE CUENCAS EN CHILE

Nº1, enero 2023.

Edición: Centro de Derecho y Gestión de Aguas UC (CDGA), Consejo Asesor Externo CDGA¹.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la propuesta de creación de “consejos de cuenca”, anunciada por el Comité Interministerial de Transición Hídrica Justa, hemos decidido generar una serie de breves documentos de análisis (policy briefs) en que se entregarán y/o comentarán insumos vinculados a esta política. Lo anterior con el propósito de contribuir a la discusión y reflexión que debiera darse en el país en este campo.

Este primer número, preparado por profesores del CDGA y miembros del Consejo Asesor Externo del mismo, trata, como cuestión inicial, algunas preguntas clave que, nos parece, debieran pensarse y responderse con precisión para avanzar en un diseño e implementación de mecanismos efectivos de gobernanza hídrica a nivel de cuencas.

INTERROGANTES BÁSICAS

¿POR QUÉ?

¿Qué desafíos y brechas se abordan con la creación de entidades de gobernanza hídrica a nivel de cuencas?

El crecimiento demográfico y económico, el aumento de los niveles de vida y los impactos del cambio climático están intensificando la escasez, los conflictos y las desigualdades en el acceso al agua, tanto desde la óptica de la oferta como de la demanda. Todos estos factores y su intensidad varían en función de las características y particularidades de cada cuenca.

Muchos de los problemas de gestión hídrica se han vuelto complejos e interconectados (social, económica, ambiental, jurídica y políticamente); son multi-dimensionales, multi-sectoriales y multi-regionales, y se caracterizan por distintos intereses, agendas y causas.

Estas dificultades están fuertemente influenciadas por una gestión inadecuada. Es así como se ha identificado la necesidad de descentralizar las decisiones hídricas en materia de planificación, otorgando un espacio adecuado a las propias cuencas. Lo anterior con el fin de dotar de mayor sentido de realidad y legitimidad a las determinaciones que se adopten, posibilitando que los propios actores de la cuenca contribuyan y participen en estas deliberaciones.

¿Cómo se puede responder de manera aceptable, eficiente y sostenible a este desafío? En los años 90, varios investigadores se refirieron a esta pregunta. Su aproximación se basó en la gobernanza local y participativa, a través de figuras como los consejos de cuenca u otras denominaciones análogas. Sin embargo, a la fecha no existe acuerdo sobre aspectos fundamentales, como los elementos que habría que incorporar, cómo incluirlos, quiénes debieran tener un rol activo, o, incluso, si la integración de actores en un

¹ Integrado por la Dirección General de Aguas, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Comisión

Nacional de Riego, Fundación Superación para la Pobreza, Fundación Un Alto en el Desierto, Colbún, Aguas Andinas y Sociedad Nacional de Agricultura.

sentido amplio es factible, factores todos que deben adaptarse a los contextos locales.

En el régimen de gestión de aguas vigente en Chile no se reconoce el enfoque multi-dimensional, multi-sectorial y multi-regional de la gobernanza hídrica, en que interactúan distintos actores interesados. Se requiere diseñar un sistema de gobernanza a escala de cuenca que reconozca e incluya todos los valores y funciones de las aguas, respetando la polifuncionalidad y priorización de usos establecida en el Código de Aguas, y que amplíe los espacios de participación efectiva. En este cometido es fundamental la respuesta al por qué se debe impulsar la creación de organismos en esta línea; en otros términos, qué brechas y retos se busca resolver por su intermedio. Y aquí debiera partirse desde la base de lo que hoy tenemos en materia de regulación y gestión hídrica, rescatando lo positivo, y que debiera mantenerse o potenciarse, e identificando aquello que debiera ser objeto de cambios o ajustes; no se trata de desestabilizar lo existente, sino de estructurar una nueva relación entre todos los actores.

◆ ¿PARA QUÉ?

¿Cuál es la misión y funciones de las entidades de gobernanza hídrica a nivel de cuencas?

De un análisis de las experiencias de entidades de cuenca en la Cuenca Murray-Darling (Australia), España y México se evidencia que éstas tienen el objetivo general de promover la gestión y el aprovechamiento coordinado del agua, para avanzar en el logro de la seguridad hídrica, que consiste en tener:

- ◆ Una disponibilidad de agua que sea adecuada, en cantidad, oportunidad y calidad, para el consumo humano y saneamiento, los usos culturales y territoriales, la conservación de los ecosistemas y la producción.

- ◆ La capacidad institucional, financiera y de infraestructura y la cultura del agua necesarias para acceder y aprovechar de forma sostenible los recursos hídricos.
- ◆ Un nivel de riesgos hídricos aceptable para la población, el medio ambiente y la economía.
- ◆ Mecanismos ágiles y efectivos para prevención y resolución de controversias.

Es decir, se busca que las entidades a nivel de cuencas detecten y cuantifiquen los retos y las oportunidades relacionadas con el agua. No son un fin en sí mismas, sino, más bien, una instancia de gobernanza.

Así, los entes de cuencas en estos países tienen los siguientes objetivos específicos:

- ◆ Reestablecer o mantener el equilibrio entre disponibilidad y aprovechamiento de agua.
- ◆ Impulsar la conservación y mejoramiento de los ecosistemas.
- ◆ Aumentar la participación en la identificación de problemas y soluciones (I+D).
- ◆ Promover el valor ambiental, social y económico del agua.
- ◆ Desarrollar y conseguir consensos (reducir conflictividad).

En el caso de Chile, ¿cuáles son la misión y las funciones que se quiere atribuir a estos organismos (consejos de cuenca u otra denominación que se elija)? Se trata de una segunda pregunta sustancial, cuya respuesta debiera formularse en torno a la gestión integrada de recursos hídricos, debiendo tratarse especialmente aquello que no esté siendo debidamente abordado por ninguna institución, de modo de no generar superposiciones o traslapes de competencias, y que estas figuras no se traduzcan en la mera creación de otro

órgano que se añade al ya abultado, disperso y desarticulado esquema institucional hídrico.

💧 ¿CÓMO?

¿Cuáles son las herramientas y presupuestos fundamentales que deben considerarse para la instalación y operación exitosa de entidades de gobernanza hídrica a nivel de cuencas?

Observando la experiencia extranjera o comparada en esta materia, se visualiza que la institucionalidad de cuenca se caracteriza por la representatividad y participación efectiva de todos los actores relevantes.

Los principios de este tipo de instancias son:

- 💧 **Transparencia:** buena comunicación de la información, los diagnósticos, los análisis, y las propuestas de gestión.
- 💧 **Enfoque técnico/científico:** en los análisis, estudios y la elaboración de las propuestas.
- 💧 **Objetividad:** práctica de respaldar con datos los antecedentes relativos a la información y las propuestas.
- 💧 **Inclusión:** garantizar la participación de todos los actores interesados en las propuestas, los análisis y la toma de decisiones vinculantes, promoviendo el trabajo colaborativo, las sinergias y el consenso. En este mismo sentido, es esencial reducir la asimetría en el acceso a la información que pueda existir en cada cuenca, para que la misma sea recibida y asimilada por todos.

- 💧 **Autonomía:** independencia que permita una visión de mediano y largo plazo de la cuenca, y que tiene alcances políticos, técnicos y presupuestarios, principalmente.

Así, otra variable crítica de la temática comentada es definir qué presupuestos o condiciones básicas deben considerarse para que la institucionalidad a nivel de cuenca se inserte correctamente en el esquema de gobernanza hídrica del país y sea funcional y efectiva con relación al por qué y el para qué, antes referidos. Cuando se crean nuevas entidades materiales se parte de una realidad histórica, conformada por distintos componentes, no se comienza desde cero; por ello, es sustancial determinar cómo se va a producir su incorporación en este esquema preexistente. En este punto, deberá precisarse quién o quiénes estarán involucrados en el proceso, y bajo qué escala, siendo crucial elaborar una hoja de ruta gradual de avance en su diseño e implementación.