CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

PROPUESTA PARA FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD DE AGUAS

CUADERNOS DEL CPI

AUTOR
Comité Institucionalidad del CPI
Coordinador: Alberto Undurraga V.

VERSIÓN
0/0/1

FECHA
01/2020

NÚMERO
115

CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

*Este documento fue elaborado por el **Comité de Institucionalidad del CPI**, grupo de trabajo conducido por **Alberto Undurraga V**. Se trata de una de las propuestas trabajadas por dicho Comité, enfocada en la institucionalidad para los recursos hídricos, consensuada con los Consejeros del CPI y diferentes actores del sector.*

Coordinador del Comité de Institucionalidad del CPI: Alberto Undurraga

Área de Estudios CPI: Gonzalo Pérez / Anaís Pérez

Integrantes del Comité de Institucionalidad:

- Paola Tapia
- Andrea Rojas
- Eduardo Abedrapo
- Víctor Ríos
- Rodrigo Díaz
- Patricio Arrau

Expertos consultados:

- Gabriel Caldes
- Fernando Peralta
- Humberto Peña
- Sergio Bitar
- Carlos Estévez
- Patricio Herrera

"El bosque encantado de montañas"
Henry Cazenave

CONTENIDO

I. Contexto y urgencia 4

II. Propuestas 7

A. Propuestas Ampliamente Consensuadas 7

i. Subsecretaría de Recursos Hídricos y Consejo de Ministros 7

ii. Consejo Nacional de Aguas 9

iii. Consejos de Recursos Hídricos (CRH) a nivel de cuencas o grupo de cuencas 10

B. Propuesta de Institucionalidad para la Desalinización: Discusión y Desarrollo 10

i. ECONSSA y Desalinización 10

I. Contexto y urgencia

Chile tiene una urgencia hídrica que preocupa, tanto por los efectos inmediatos, como por los impactos en el largo plazo producto del cambio climático y la realidad económica del país. Esto se expresa como un efecto combinado de menor agua en las cuencas y mayor demanda de agua producto del crecimiento económico y se manifiesta en riesgos de disponibilidad de aguas para el consumo humano, para las diferentes actividades económicas y para el cuidado del medioambiente. Asimismo, precipitaciones intensas con isotermas más altas generan aluviones con los respectivos impactos en ciudades, abastecimiento de agua y cuencas de los ríos. Todos estos fenómenos y tendencias han sido experimentados por miles de chilenos y recogidos en diversos estudios especializados públicos y privados, quienes proponen cómo enfrentar los desafíos.

Uno de los más recientes y prestigiados es el informe de la Fundación Chile "Transición Hídrica. El Futuro del Agua en Chile – Escenarios 2030", que reunió a diversos especialistas e instituciones para abordar los desafíos en materia de agua, proponiendo como resultado de su trabajo cuatro enfoques: "gestión e institucionalidad del agua", "proteger y conservar nuestros ecosistemas hídricos", "eficiencia y uso estratégico del recurso", y la "migración e incorporación de nuevas fuentes de agua".

Las propuestas de este informe de la Fundación Chile, como otras que hubo en el pasado y las que puedan surgir en el futuro, se enfrentan con una debilidad institucional reconocida en el mismo, lo que a nuestro juicio dificulta que el conjunto de las políticas y acciones que se proponen puedan ser llevadas a cabo en el país, dado que no existe un organismo o instancia coordinadora de las políticas de recursos hídricos. Si bien existen numerosos servicios sobre esta materia, que funcionan bien en sus áreas específicas, lo hacen de forma descoordinada entre ellas.

En efecto, uno de los sectores con mayor dispersión institucional en Chile es el relativo al agua. En el año 2013 el Banco Mundial constató que existen 43 instituciones en el país, que definen 102 asuntos administrativos, sin una institución rectora o coordinadora, tanto en la definición de políticas como en la gestión propiamente tal.

Adicionalmente a ello, existen vacíos institucionales (áreas del sector aguas que no tienen responsables en el Estado), destacando entre ellas:

1. Las políticas nacionales de aguas y la coordinación de instituciones, careciendo el país de una política de Estado en esta materia, como existe en otras áreas.
2. La planificación del recurso hídrico a nivel de cuencas.
3. El control y la seguridad de presas.
4. La política e implementación de la desalinización.
5. Promoción de asociaciones de usuarios.
6. La función de divulgación, educación, promoción y difusión de conocimientos (en la ciudadanía) respecto al uso y cuidado del agua, no está adecuadamente definida.
7. Funciones referentes al manejo de la contaminación del agua (actividades pesqueras y forestales) y en particular a la contaminación producida por usuarios agrícolas.

Lo anterior, genera un problema: la carencia de una política de largo plazo y de su control, así como falta de coordinación institucional, demorando o no desarrollandopolíticas necesarias. En efecto, no hay ningún organismo o instancia pública que, junto con tener las facultades para ello, posea el peso político necesario para llevarlas a cabo.

Asimismo, no hay una instancia permanente que reúna a todos los actores públicos y privados para abordar los desafíos del agua a nivel nacional.

Esto que es complejo en sí mismo en tiempos normales, lo es aún más en el contexto actual de cambio climático y dado los objetivos mundiales que nos hemos propuesto como humanidad. En efecto, en 2015, "la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible[1], una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás"[2]. El objetivo 6 de dicha agenda "Agua y Saneamiento" consiste en "garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y saneamiento para todos"[3], para lo cual se requiere en Chile, entre otras materias, dé una institucionalidad adecuada para abordar este desafío.

[1] Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2018/06/la-agenda-de-desarrollo-sostenible-necesita-un-impulso-urgente-para-alcanzar-sus-objetivos/
[2] Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/
[3] Ibíd.

Esta realidad ha sido abordada en diferentes momentos por diversos gobiernos con propuestas de institucionalidad, pero no logra instalarse como prioridad y tiende a diluirse en las coordinaciones necesarias entre los diferentes ministerios. La solución principal que han implementado los gobiernos para la coordinación de sus políticas y acciones en materia de aguas es la conformación de un "Comité de Ministros del Agua", el que dirigido por el Ministro de Obras Públicas (MOP), ha sido integrado en diferentes épocas por los Ministros de Agricultura (MINAGRI), Energía (ME), Minería (MM), Economía (MINECON) y Medioambiente (MMA). Esto ha sido especialmente provechoso para resolver discrepancias específicas entre sectores o para enfrentar diferentes crisis o urgencias; pero su carácter transitorio le ha impedido sostener una política de largo plazo que se instale en el país, tanto en el Estado como a nivel de cuencas.

Asimismo, se ha convocado a comisiones y diálogos públicos-privados en diferentes ocasiones, instancias que siendo provechosas en sí mismas, no adquieren continuidad, por su carácter transitorio y generalmente acotado.

Por otra parte, las organizaciones de usuarios del agua, en aquellos lugares en que están constituidos, cumplen una importante función, en materias como la distribución del agua de los cauces naturales para su utilización y la solución de controversias entre sus asociados. Rol especial juegan diversas organizaciones de usuarios en diferentes cuencas, las juntas de vigilancia de los ríos, asociaciones de canalistas y comunidades de agua.

Una aparente complejidad adicional a la institucionalidad la constituye la regionalización y descentralización en curso. Otras miradas señalan que este proceso es una oportunidad para centrase en las cuencas y darles la importancia que se requiere a cada una de ellas.

Tanto desde el sector privado, a través de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), como en el sector público, a través del Senado, se ha solicitado la creación de una subsecretaría de aguas para coordinar los esfuerzos públicos en la materia, definir una política de Estado y resolver los déficits institucionales que se han mencionado.

Cualquier propuesta que se haga debe recoger aquellos aspectos de nuestra institucionalidad que funcionan bien, mejorar otros y crear nuevos órganos que sean necesarios, enfoque que ha predominado en la Comisión de Institucionalidad del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) y en las propuestas que siguen a continuación.

II. Propuestas

Las propuestas que siguen son fruto del diálogo con expertos en materia de aguas y estudios de documentos acerca de los desafíos institucionales, y se presentan de manera sucinta para contribuir al debate y colaborar en la solución de los problemas descritos. Distinguimos entre las propuestas ampliamente consensuadas de la propuesta de abordar la institucionalidad para la desalinización, que requiere mayor discusión y desarrollo.

A. Propuestas Ampliamente Consensuadas

Las propuestas ampliamente consensuadas responden a la necesidad de tener instancias de discusión y coordinación de políticas de aguas, de forma permanente tanto en el Estado como en la interacción público-privada, como asimismo a nivel de las cuencas específicas.

Éstas son:

i. Subsecretaría de Recursos Hídricos y Consejo de Ministros

Se propone la creación de una Subsecretaría de Recursos Hídricos, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, y un Consejo de Ministros al que rinde cuenta y le apruebe las políticas, compuesto por los ministros de Obras Públicas, Minería, Agricultura, Energía, Economía, Medioambiente, y de Ciencias y Tecnologías.

Esta propuesta de Subsecretaría de Recursos Hídricos se hace cargo de la dispersión institucional en materia de aguas, convirtiéndose en el referente político-institucional principal en materia de aguas.

La mencionada subsecretaría tendría las siguientes funciones principales:

- Proponer al Consejo de Ministros la Política Nacional de Recursos Hídricos.
- Asumir como el referente político principal en los temas relacionados con el agua al interior del Gobierno, frente a los diferentes ministerios (MINAGRI, MMA, ME, MM, MINECON, Ministerio de Ciencias y Tecnología, etc.).
- Ser el referente principal en temas del agua ante otros organismos del Estado y de la Sociedad Civil.
- Proponer al Consejo de Ministros la Política de Desalinización e inversiones respectivas.
- Definir la Política de Seguridad de Presas y el monitoreo de éstas[4].
- Impulsar la Política Nacional de Recursos Hídricos.
- Fomentar gestiones integradas de cuencas.
- Promover políticas descentralizadas en materia de aguas.
- Prevenir conflictos en cuencas y gestionar la solución de ellos cuando se producen.
- Impulsar y coordinar políticas específicas que se definan como prioritarias.
- Organizar las necesidades de planificación estratégica de los recursos hídricos para la actuación del sector público en el ámbito regulatorio, de promoción social y fomento.
- Coordinar las políticas y programas de los servicios públicos, cuyas actividades estén centradas en el recurso hídrico, para lo cual conformará un Comité de Servicios del Agua.
- Elaborar y negociar ante la Dipres, el presupuesto anual y abordar el problema de financiamiento de la nueva institucionalidad.

En cuanto a servicios que dependerían jerárquicamente de dicha subsecretaría, son los actuales que están instalados en el MOP (Dirección General de Aguas, Dirección de Obras Hidráulicas e Instituto Nacional de Hidráulica)[5]. Respecto del resto de los servicios públicos relacionados con el agua, se coordinarán con la subsecretaría a través de un comité técnico.

[4] Hay amplio acuerdo de la necesidad de definir una política de seguridad de presas, existiendo dos opciones para su implementación: fortalecer la DGA o bien creando un servicio público con esa función específica.

[5] A estos servicios podría sumarse un Servicio Nacional de Seguridad de Presas si se resuelve separar esta función de la DGA. Asimismo, la Superintendencia de Servicios Sanitarios se relaciona con la Presidencia a través del Ministro de Obras Públicas.

ii. Consejo Nacional de Aguas

Se propone la creación de un Consejo Nacional de Aguas de composición público-privado, como instancia superior de discusión y reflexión acerca de las políticas públicas relacionadas con el recurso hídrico. De estructura e institucionalidad desacoplada del ciclo político y con la misión de trabajar a largo plazo, similar al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, se sugiere lo integren los ministros del Consejo de Ministros del Agua, representantes de los diferentes usuarios de este vital elemento, representantes de canalistas y académicos destacados en la materia.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Aguas estaría a cargo del Subsecretario de Recursos Hídricos.

La misión propuesta para el Consejo Nacional de Aguas es conformar un órgano consultivo y asesor del Presidente y sus ministros que, de forma permanente y periódica, haga propuestas de cómo abordar los desafíos en materia de aguas.

Se espera también que el Consejo Nacional del Agua haga propuestas de políticas públicas con apoyo transversal e interdisciplinarias en las distintas áreas del quehacer hídrico, propuestas que tienen la virtud de incorporar la mirada de los distintos sectores públicos y privados en esta materia.

Sus principales tareas son:

- Estudiar las políticas sectoriales en materias relacionadas con el agua y proponer las respectivas políticas públicas.
- Estudiar la legislación nacional vigente aplicable y proponer las reformas y/o perfeccionamientos que sean pertinentes, tanto en el ámbito institucional como jurídico y funcional.
- Convocar a mesas de trabajo regionales para asegurar que las realidades regionales son debidamente tomadas en cuenta en las proposiciones que haga el Consejo Nacional del Agua.

iii. Consejos de Recursos Hídricos (CRH) a nivel de cuencas o grupo de cuencas

Se propone la creación de una instancia institucional por cuenca o grupos de cuencas, con participación público-privada, reconocida como representante legítima de los beneficiarios e interesados de la cuenca (no solo de titulares de Derechos de Aprovechamiento de Aguas), con la capacidad de generar y promover una visión integrada, sustentable de mediano y largo plazo, de la gestión del agua y desarrollar las coordinaciones necesarias entre los distintos actores de la cuenca.

La propuesta de Consejos de Recursos Hídricos, que surge y ha sido promovida desde el Instituto de Ingenieros hace ya varios años[6], contempla que se constituyan como entidades formales, con funcionamiento, atribuciones y responsabilidades reguladas por ley y con autonomía. Respecto de sus decisiones, se propone que tengan el carácter de recomendación para sus distintos integrantes públicos y privados, de manera de fortalecer los planes estratégicos de gestión de cuencas.

B. Propuesta de Institucionalidad para la Desalinización: Discusión y Desarrollo

i. ECONSSA y Desalinización

Se propone otorgarle facultades a la Empresa Concesionaria de Servicios Sanitarios S.A. (ECONSSA) para que pueda implementar, a través de distintos mecanismos de asociación público-privada[7], las inversiones de desalinización y conducción que se definan en el Consejo de Ministros para las diferentes áreas productivas y de abastecimiento de agua para la población. Para ello ECONSSA podrá operar en todo el país, más allá de las áreas de concesión que actualmente tiene por la Ley Sanitaria.

Esta propuesta, que requiere mayor estudio y discusión, necesita ser compatible con las obligaciones que el Estado tiene en materia sanitaria, expresadas en contratos de concesión vigentes.

Teniendo ello presente, la planteamos convencidos que se requiere institucionalidad nueva o fortalecida para abordar los desafíos de la desalinización en todo el país de manera coordinada, tanto por las crecientes demandas de agua, como por los aspectos ambientales y las necesarias eficiencias y economías de escala en las inversiones.

Asimismo, más allá del desarrollo de proyectos de desalinización privados, los requerimientos de inversión futuros necesitarán sinergias, coordinaciones e inversiones que deben emanar del rol público.

[6] "Hacia una Gestión Integrada de Recursos Hídricos: Una Propuesta", Instituto de Ingenieros de Chile, Comisión de Aguas, 2012.
[7] Incluye la facultad de utilizar el Sistema de Concesiones, pero no se limita solo a esa forma de asociación público-privada.

CUADERNOS DEL CPI

NÚMERO
115

CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

www.infraestructurapublica.cl