

Un cauce para la crisis institucional del agua

Guillermo Donoso
Departamento de Economía Agraria

Conscientes de las presiones de oferta y demanda, diversas organizaciones han realizado estudios sobre la situación del sector hídrico en Chile, identificando los principales retos para mejorar su gestión. Lo primero es fortalecer la institucionalidad, fomentando una mejor coordinación entre los actores involucrados en la gestión. Y a futuro podría crearse una Agencia Nacional del Agua.

Durante las tres últimas décadas la presión sobre los recursos hídricos se ha intensificado, principalmente debido a la demanda asociada a la estrategia de desarrollo económico del país, basada en un conjunto de productos que dependen del agua para su producción (cobre, fruticultura, vino, celulosa, salmonicultura) y al incremento poblacional, originando situaciones de conflicto en algunos casos. A futuro, se estima que las presiones aumenten y tan sólo en el sector minero, se estima un crecimiento del 45% en la demanda de agua para el año 2020.

Adicionalmente, la disminución de la calidad de las fuentes de abastecimiento, el incremento en la variabilidad climática y la mayor ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos, impactan la situación de la oferta de agua.

Conscientes de este panorama, diversas organizaciones han realizado estudios sobre la situación del sector hídrico en

Chile, identificando los principales retos para mejorar su gestión. Del análisis de estos estudios y del debate de expertos se desprende que existe una crisis institucional, por lo que es necesario fortalecerla a nivel nacional, regional y local, fomentando una mejor coordinación entre los actores involucrados en la gestión del agua.

Es importante destacar que el marco institucional actual se basa en el rol protagónico de las organizaciones de usuarios (juntas de vigilancia, asociaciones de canalistas y comunidades de agua superficiales y subterráneas) en la distribución y entrega del agua, mientras que a nivel nacional la responsabilidad recae en los organismos de gobierno, para funciones como la regulación del recurso hídrico, la regulación de los servicios asociados, las labores de desarrollo y fomento, y las labores de apoyo a sectores específicos vulnerables.

Una propuesta de solución

Actualmente, la institucionalidad pública para la gestión del agua presenta problemáticas importantes. Entre las principales deficiencias que se han identificado se encuentran:

1. La falta de consolidación e integración de la información generada por las instituciones involucradas en la gestión del agua y la falta de mecanismos para compartir esta información;
2. La inadecuada delimitación y coordinación de funciones entre los organismos que intervienen en la gestión de las aguas, lo que genera fragmentación, duplicidad y vacíos en la asignación de funciones;
3. La ausencia de una autoridad política superior que coordine las funciones e instituciones del Estado en relación con el agua;
4. La competencia presupuestaria entre las instituciones involucradas en la gestión del agua;
5. Y la falta de coordinación de los actores responsables de la gestión del agua a nivel local, en una misma unidad geográfica.

Con el fin de abordar esta problemática, la Dirección General de Aguas (DGA), apoyada por el Banco Mundial, realizó un análisis detallado de la situación institucional del agua y diseñó una propuesta de mejora de la arquitectura institucional. En este estudio, se identificaron 43 actores (instituciones, unidades de gestión o grupos de usuarios o de interés) involucrados en la gestión de los recursos hídricos, al centro de los cuales se encuentra la DGA. El marco normativo de estas instituciones establece que deben ejercer 102 funciones, las que se pueden agrupar en las siguientes macro funciones:

1. Operar el sistema de información, establecer mecanismos de comunicación, liderar el desarrollo de la ciencia y tecnología del agua;
2. Formular y dar seguimiento a la implementación de políticas y planes hídricos;

3. Administrar los derechos y el mercado del agua;
4. Prevenir y atender emergencias;
5. Diseñar, construir, operar y mantener la infraestructura hidráulica;
6. Gestionar los cauces naturales y limitar la explotación de áridos;
7. Vigilar y promover la incorporación de aspectos multi-sectoriales, sociales y ambientales en la gestión del agua;
8. Desarrollar e implementar instrumentos participativos para la gestión del agua;
9. Desarrollar e implementar instrumentos económicos para la gestión del agua;
10. Ejercer funciones de fiscalización y control;
11. Y ejercer acciones en el ámbito judicial y administrativo.

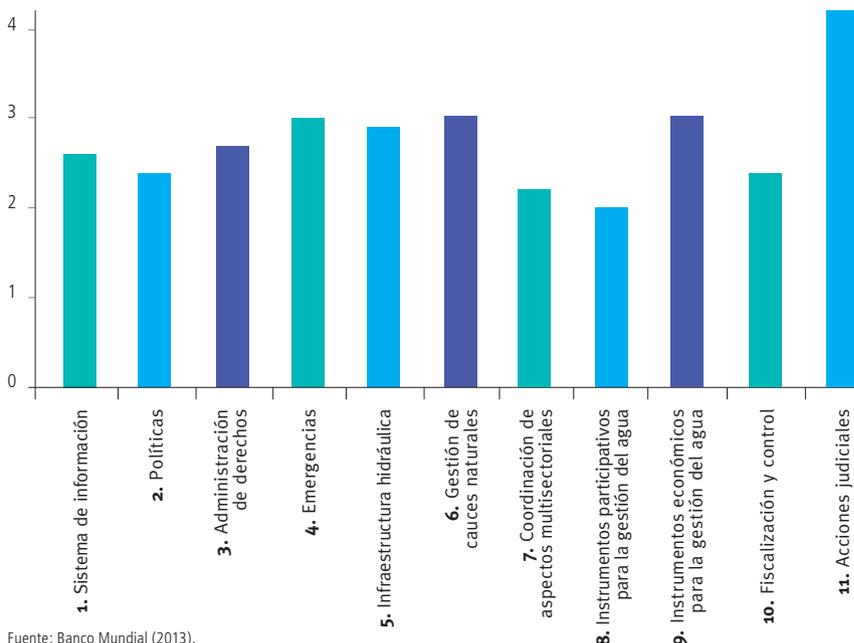
El desempeño de cada una de las funciones agrupadas en 11 macro funciones, de acuerdo con una escala de 1 a 5, en la cual 5 indica que se cumple de manera eficiente, efectiva, transparente, participativa y

sustentable, se presenta en la figura 1. Las funciones que muestran una mayor problemática institucional para su ejecución son: el desarrollo de instrumentos participativos, la coordinación intersectorial, la formulación y seguimiento de políticas hídricas, la fiscalización y el control y la operación del sistema de información.

En muchos de los casos, estos problemas se originan en la falta de una estructura institucional clara que permita su correcto desempeño. Los más apremiantes y que limitan de manera más importante el desempeño de las funciones son:

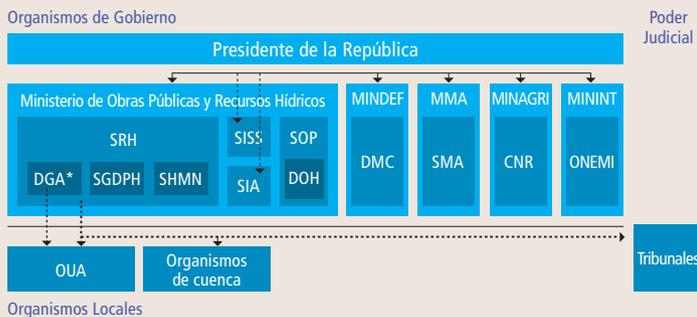
1. Problemas vinculados al financiamiento para el ejercicio de las funciones estudiadas;
2. Problemas vinculados a la generación de información;
3. Problemas en la definición de políticas y objetivos sectoriales;
4. Problemas en la jerarquía y capacidad de la autoridad del agua;
5. Y problemas de coordinación institucional.

FIGURA 1. Análisis de desempeño de macrofunciones



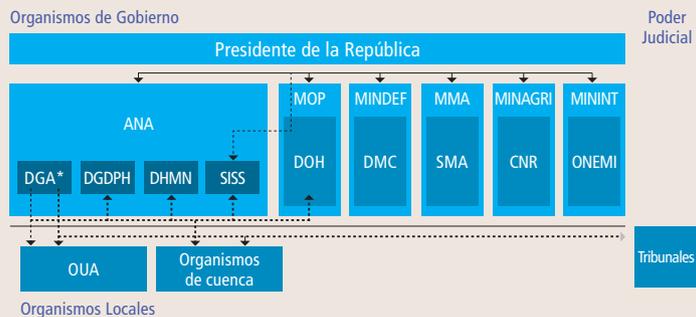
Fuente: Banco Mundial (2013).

FIGURA 2. Alternativa Subsecretaría de Recursos Hídricos



Siglas: SRH (Subsecretaría de Recursos Hídricos-propuesta), SDPHSP (Servicio del Dominio Público Hidráulico y Seguridad de Presas -propuesta), SHMN (Servicio Hidrometeorológico Nacional-propuesta), SIA (Superintendencia de Aguas -propuesta)

FIGURA 3. Alternativa Autoridad Nacional del Agua



Por lo tanto, es necesario implementar mejoras institucionales que alivien los problemas que actualmente existen y que limitan la ejecución de las funciones que deben cumplir las instituciones públicas para alcanzar una gestión del agua eficiente, integrada y sustentable. Estas mejoras se describen a continuación y complementan los objetivos planteados en la *Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos de Chile* (MOP, 2013).

Cómo fortalecer la institucionalidad

Las principales medidas propuestas para fortalecer la institucionalidad pública del agua de acuerdo a su complejidad de ejecución, son:

Mejoramiento dentro del marco institucional vigente

Corresponden principalmente al fortalecimiento de la DGA:

1. Mejorar la atención oportuna de solicitudes de terceros, reduciendo el rezago actual. Este es el caso de las funciones relativas a la asignación de derechos de agua, autorización de obras, cambios en los puntos de captación y de fuentes, entre otras.
2. Formulación de un Plan de Financiamiento que incluya todas las posibles fuentes de fondos, aunque se estima que la mayor fuente seguirá siendo el presupuesto general.
3. Desarrollo de la capacidad institu-

cional –recursos humanos– con una política que asegure el cumplimiento de sus funciones.

4. Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, con mecanismos que incrementen la coordinación entre diversos organismos públicos y privados, tanto a nivel horizontal como vertical con oficinas locales y regionales.

5. Fortalecimiento de los sistemas para generar datos y compartir información. Si bien la DGA ha realizado un gran esfuerzo en este tema con el Sistema Nacional de Información de Aguas, la falta de información para agilizar la gestión del agua es todavía importante.

6. Fortalecimiento del Catastro Público de Aguas (CPA).

7. Mejoramiento de la fiscalización. Para mejorar la fiscalización, policía y vigilancia del recurso hídrico es necesario fortalecer el funcionamiento de las OUA (organizaciones de usuarios) de manera que cumplan esta función.

Creación de nuevas instituciones, teniendo como consecuencia cambios administrativos, reglamentarios y legales de mayor profundidad

Las alternativas de reforma consideran cambios institucionales que se deberán implementar a nivel nacional, regional y de cuenca. A partir de la evaluación realizada, el estudio de la DGA propone tres escenarios de reforma posibles, que deben ser evaluados en profundidad, estimando sus beneficios, desventajas y costos de implementación.

1. *Alternativa 1 - Fortalecimiento de la Institucionalidad Actual* profundizando la implementación de programas destinados a mejorar la gestión del agua atendiendo a los déficits detectados. Las medidas de mejor coordinación y uso de los recursos pueden cambiar el desempeño en forma considerable en tanto se aborda un perfeccionamiento del marco institucional.

Las medidas que esta alternativa contemplan incluyen:

- Desarrollo de la capacidad institucional -recursos humanos- de la DGA.
- Fortalecimiento de las OUA y de su fiscalización.
- Fortalecimiento del CPA.
- Mejoramiento de los sistemas de auditoría de la DGA.
- Fortalecimiento de las funciones ejercidas por otras instituciones, como la DOH, SISA, y varios organismos de los sectores forestal y pesquero.
- Aprobación de reglamentos y normas para complementar el marco legal existente.
- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.

Es claro que estas medidas son necesarias, sin embargo, no son suficientes para resolver los problemas identificados en el diagnóstico, particularmente el de contar con una institución con el nivel jerárquico suficiente en la Administración Pública para liderar la gestión de los recursos hídricos en Chile.

2. Alternativa 2. Creación de una Subsecretaría de Recursos Hídricos (SRH) que puede darle al sector una mayor estatura y capacidad político-institucional al sector del agua.

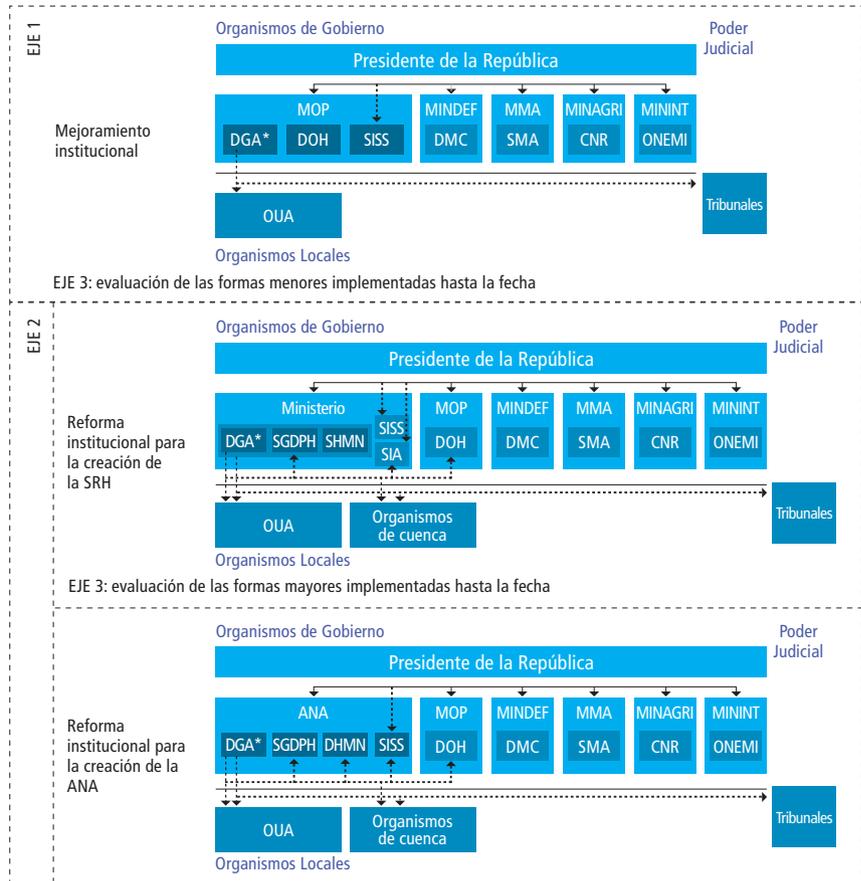
Esta subsecretaría estaría encargada de articular la implementación de política hídrica coordinando las acciones de los distintos ministerios, instituciones y servicios públicos del sector, actuando como ministro de fe y ejerciendo la administración interna en materia hídrica desde el ministerio al que esté adscrita. La SRH tendría el papel de órgano rector del sector al interior de la Administración del Estado y tendría las siguientes responsabilidades principales:

- Servir de eje político principal en los temas relacionados con el agua al interior del Gobierno de Chile, frente a los diferentes ministerios y frente al Parlamento, la sociedad civil y los actores privados.
- Estudiar, proponer e impulsar la Política Nacional de Recursos Hídricos.
- Coordinar la 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, con actividades centradas en el recurso hídrico.
- Negociar el presupuesto anual del sector.

La figura 2 muestra el organigrama propuesto para la institucionalidad del agua.

3. Alternativa 3. Creación de una Agencia Nacional del Agua (ANA), una corporación autónoma de derecho público con personalidad y patrimonio propio, a cargo de un director y un consejo de administración formado por miembros altamente calificados que pueden tener representación geográfica (regiones o cuencas), de sectores (academia, producción, sociedad civil) y/o de especialidades profesionales. El rol de la ANA, como órgano rector del sector y los organismos adscritos a ella (con excepción de la DOH), serían los mismos que para la SRH.

FIGURA 4. Proceso conceptual para el mejoramiento Institucional de la Gestión de los Recursos Hídricos en Chile



La principal ventaja de la ANA sobre la SRH es su neutralidad política. Al ser una agencia independiente, contaría con un mayor grado de libertad, permitiendo el desarrollo de políticas más objetivas y de largo plazo, limitándose la influencia de los diversos sectores que compiten por el agua (por ejemplo, medio ambiente, energía, agricultura, industria, entre otros). Además, la ANA sería una institución con mayor rango político para la gestión del agua, al mismo nivel institucional que el Banco Central o el Instituto Nacional de Derechos Humanos. A nivel internacional, la experiencia de la gestión del agua a través de Agencias de Agua es amplia.

El organigrama de la institucionalidad del agua se muestra en la figura 3.

Para alcanzar este objetivo, debido al contexto de Chile y a los riesgos implícitos, se recomienda avanzar en diferentes etapas hacia esta meta. Las etapas se muestran en la figura 4.

Para lograr esta mejora institucional, el estudio propone la implementación de un Plan de Desarrollo Institucional para la Gestión de los Recursos Hídricos cuya preparación y diseño detallado se podría ejecutar en 2014, iniciándose el mismo año con las medidas de fortalecimiento institucional seguidas de las medidas de transformación institucional en los siguientes años hasta fines de 2018. Posteriormente se continuaría con el monitoreo, evaluación y ajuste de la nueva institucionalidad alcanzando una madurez institucional para el 2021.