

Informe en Políticas Públicas

Febrero 2020

Mesa Nacional del Agua

Contrato Nr: 142 001 2020

Requirente: Diputado
Sr. Ignacio Urrutia Bonilla
Bancada Diputados
Unión Demócrata Independiente.

INDICE

- I. Introducción**
- II. Principales desafíos en materia de aguas**
- III. Diagnóstico sobre la problemática del agua en Chile**
- IV. Conclusiones**

I. Introducción

El día 9 de octubre de 2019, el Presidente Sebastián Piñera convocó la “Mesa Nacional del Agua”, “instancia de carácter público-privado cuya misión es la búsqueda de soluciones de mediano y largo plazo para enfrentar esta crisis hídrica”¹. La mesa se compone de 26 representantes provenientes del Congreso Nacional, la sociedad civil y el Gobierno, y es presidida por el Ministro de Obras Públicas.

En su convocatoria, la Mesa se planteó los siguientes objetivos:

- a) Establecer los contenidos centrales de una política hídrica de largo plazo.
- b) Proponer la infraestructura hídrica necesaria y la forma de gestión del agua en las cuencas en el mediano y largo plazo.
- c) Definir los principios básicos del marco legal e institucional para sustentar la política hídrica de largo plazo.

En su Primer informe, la Mesa emite un diagnóstico de la situación hídrica del país, detectando cuáles son los principales desafíos de nuestra regulación y sus falencias, para así fijar una hoja de ruta clara en la implementación de una política hídrica sustentable. La información recabada por la Mesa corresponde a una serie de presentaciones de expertos que fueron recibidas en esta instancia.

¹ Primer Informe de la Mesa Nacional del Agua:
https://www.mop.cl/Prensa/Documents/Mesa_Nacional_del_Agua_2020_Primer_Informe_Enero.pdf

II. Principales desafíos en materia de aguas

A partir de su trabajo, la Mesa detectó tres desafíos en materia de aguas: la seguridad hídrica, la calidad de las aguas y ecosistemas relacionados, y el marco legal. Estos desafíos fueron desglosados en distintos ejes temáticos, con el fin de realizar un análisis acabado de los mismos y determinar cuáles son las áreas en las que se debe mejorar.

2.1 Seguridad Hídrica

El propio informe define la seguridad hídrica como “la provisión confiable y oportuna de agua en cantidad y calidad, primero para el consumo humano y luego para la conservación de los ecosistemas hídricos y la producción de bienes y servicios”², agregando que se ve constantemente amenazada por factores climáticos, la falta de infraestructura adecuada para adaptarse a ellos, y una debilidad en la gestión de recursos hídricos y cuencas.

En el marco de este desafío, se desarrollaron los siguientes ejes temáticos:

- a) Acceso universal al agua y al saneamiento

Distintos órganos internacionales han reconocido que el acceso al agua y el saneamiento constituyen derechos fundamentales, por cuanto son esenciales para la

² Primer Informe de la Mesa Nacional del Agua:
https://www.mop.cl/Prensa/Documents/Mesa_Nacional_del_Agua_2020_Primer_Informe_Enero.pdf

realización de los demás derechos humanos. Así, guardan relación especialmente con la salud y la integridad física de las personas, considerando que el agua es un bien esencial para la subsistencia.

Para garantizar estos derechos, la mesa plantea que debe impulsarse un plan con metas, plazos y recursos presupuestarios que permitan alcanzar una cobertura del 100%, en las zonas rurales concentradas y semi concentradas, de la forma más efectiva posible. Agregan que para esto es necesario que los proyectos inmobiliarios se hagan responsables de las demandas de agua proyectadas y que cuenten con fuentes de agua suficiente.

Otra medida propuesta es la modernización de la regulación para las empresas de servicios sanitarios, asegurando así la inversión en obras e incorporación de nuevas fuentes.

b) Plan de Infraestructura Hídrica e incorporación de nuevas fuentes de agua

En materia de infraestructura, se considera fundamental estimular la inversión pública y privada en obras de desalinización, reúso de aguas servidas tratadas, recolección de aguas lluvias e infiltración artificial de acuíferos; teniendo siempre en consideración el equilibrio entre el cuidado ambiental y los incentivos para la inversión privada.

Esto requiere además de un plan de infraestructura hídrica con miras a los próximos 30 años, de manera que trascienda los distintos gobiernos a futuro.

c) Planificación estratégica de cuencas

Una gestión eficiente de los recursos hídricos implica necesariamente que la gestión se dé a nivel de cuenca, de manera que la información debe levantarse respecto de estas unidades. Para esto, proponen elaborar planes de cuenca que consideren las diferencias geográficas e hidrológicas de las mismas, para así pronosticar sus variaciones producto del cambio climático.

2.2 Calidad de las aguas y ecosistemas relacionados

Nuestro país se destaca por la calidad del agua para el consumo humano. No obstante, los parámetros de calidad ambiental no han visto grandes avances, dado que muchas veces este aspecto queda invisibilizado por el desbalance hídrico o las situaciones de sequía e inundaciones.

Los ejes temáticos estudiados en esta materia son:

a) Protección de los ecosistemas

En el marco de una política hídrica, resulta indispensable el resguardo de los ecosistemas relacionados con el agua, monitoreando no sólo los acuíferos, sino que también sus alrededores.

b) Gestión sustentable de acuíferos

Otro aspecto relevante es la regulación de las aguas subterráneas, las que hoy no se encuentran reguladas de forma suficiente en nuestra legislación. Esto acarrea más problemas si se consideran las complejidades en su medición y la posible afectación de terceros en caso de extracción. Es por esto que se requiere modelación, información, monitoreo y fiscalización, e incentivos adecuados para el uso y la infiltración artificial de estos acuíferos.

c) Protección de glaciares

Finalmente, los estudios de la mesa destacan que existen grandes reservas de agua dulce en los glaciares, de manera que una política hídrica debe actualizar su normativa para protegerlos.

2.3 Marco Legal e Institucional

La Mesa sugiere que se modernice tanto la legislación como la institucionalidad relativa al agua, de manera que se incorporen principios básicos que orienten la política hídrica a largo plazo. Así, “Dichos principios básicos deben orientar los marcos legales e institucionales que apunten a la compatibilización armónica del derecho humano al consumo y saneamiento de aguas, las demandas de agua de los ecosistemas, la necesidad de utilizar el agua en los procesos productivos, la utilización de mecanismos de tipo económico para su uso eficiente y

la generación de incentivos para la inversión privada, en conjunto con la pública, para el acceso a nuevas fuentes de agua”³.

Otra problemática que se detecta es la falta de coordinación y superposición de funciones de las múltiples instituciones competentes en materia de agua, de manera que resulta necesario generar una instancia coordinadora y delimitar las respectivas funciones.

En esta materia, se trabajó en torno a los siguientes ejes temáticos:

a) Identificación de principios básicos

La Mesa señala que se debe llegar a un consenso sobre cuáles serán los principios básicos que inspiren a la legislación en materia de aguas, de manera que se logre uniformidad en los mismos.

b) Institucionalidad pública

Del estudio de políticas anteriores, la Mesa concluyó que existe amplio consenso en que es necesario modernizar la institucionalidad competente en materia de aguas, pero no existe un consenso claro respecto a cómo hacerlo. Es por esto que se plantea como tarea elaborar una propuesta que termine en una institución rectora en materia de aguas.

³ Primer Informe de la Mesa Nacional del Agua:
https://www.mop.cl/Prensa/Documents/Mesa_Nacional_del_Agua_2020_Primer_Informe_Enero.pdf

c) Institucionalidad a nivel de cuenca

La Mesa ha destacado también la labor de las comunidades locales mediante el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios de aguas y los comités y cooperativas de agua potable rural.

2.4 Ejes Temáticos Transversales

Además de los ejes temáticos desarrollados para cada desafío, la mesa trabajó en torno a ejes temáticos transversales a dichos desafíos, que se detallan a continuación:

a) Investigación e información pública

La investigación es un presupuesto esencial para obtener información confiable y de calidad, y así poder avanzar hacia una política hídrica y una gestión de los recursos hídricos eficiente. Hoy, nuestro país no cuenta con un sistema nacional de información de aguas, dado que toda la información se encuentra dispersa en distintas entidades. Para esto, se sugiere crear un “Sistema Nacional Unificado de Información Hídrica”.

b) Eficiencia hídrica y educación sobre el uso de agua

Otro aspecto fundamental es la educación desde las primeras etapas de escolaridad sobre el uso eficiente del agua, además de educar sobre tecnologías y

funciones de la eficiencia hídrica. En este ámbito se enmarcan la modernización y tecnificación del riego, el reúso en los sectores industrial y minero y la reducción de pérdidas de las empresas sanitarias.

c) Financiamiento

El problema del financiamiento ha impedido concretar una serie de políticas anteriores, analizadas por la Mesa. Por esto se debe plantear como objetivo primordial el considerar un programa de financiamiento especial de largo plazo.

III. Diagnóstico sobre la problemática del agua en Chile

Al elaborar su diagnóstico, la Mesa analizó distintos aspectos de la realidad hídrica de nuestro país: políticas y estrategias chilenas previas, la disponibilidad del recurso hídrico, el consumo de agua, la calidad y ecosistemas relacionados con el agua, y la institucionalidad del agua.

3.1 Políticas y Estrategias Chilenas Previas

Las principales medidas que se han adoptado entre 1999 y 2015 son:

- a) Política Nacional para los Recursos Hídricos. Gobierno de Chile, 1999.
- b) Temas Prioritarios para una Política Nacional de Recursos Hídricos. Instituto de Ingenieros, 2011.
- c) Chile Cuida su Agua: Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012 – 2025. Gobierno de Chile, 2012.
- d) Política Nacional para los Recursos Hídricos. Gobierno de Chile, 2015.

A partir de su análisis, la Mesa concluyó que existían puntos de consenso sobre el uso eficiente de los recursos hídricos, la gestión a nivel de cuenca, el fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada, y la debilidad de la información disponible.

3.2 Disponibilidad del recurso Hídrico

En términos generales, es posible afirmar que Chile cuenta con una escorrentía media superior al promedio mundial. No obstante, las diferencias vienen marcadas por la distribución de las aguas a lo largo del territorio, de manera que en la Zona Norte y Centro del país prevalecen condiciones de escasez, mientras que al sur la situación es opuesta. También existen grandes diferencias en los tiempos de ocurrencia de la oferta respecto al momento de la demanda, además de las enormes variaciones producto del cambio climático. Así, es posible ver una baja dramática en las precipitaciones, y deshielos prematuros producto de las altas temperaturas.

3.3 Consumo de Agua

La primera cifra que se puede apreciar es que el consumo de agua ha aumentado considerablemente, llegando a 4.900 m³/s de extracciones. De estos, el **7% corresponde a extracciones consuntivas (346 m³/s)**, un **72% al sector agrícola**, un **12% a agua potable**, un **7% a consumo industrial**, un **4% a uso minero**, y un **5% restante al sector pecuario y al uso consuntivo en generación eléctrica**. Esta demanda sólo irá creciendo, de manera que es necesario avanzar en las medidas antes propuestas.

a) Agua potable urbana

Para analizar el consumo humano de agua, es necesario tener en consideración que los servicios sanitarios son prestados por empresas

concesionarias que operan en territorios operacionales exclusivos. Según datos de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, hoy existen 54 empresas de servicios sanitarios que operan en 397 territorios, abasteciendo a 14,3 millones de personas. Sin embargo, hoy existen territorios que son calificados como urbanos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que actualmente no son parte del territorio operacional de empresas sanitarias. En estos casos, los servicios sanitarios son prestados por sistemas municipales o por sistemas de agua potable rural dependientes del programa APR. También existen casos en que se amplía el territorio operacional concesionado.

b) Agua potable rural

En las localidades rurales, el principal abastecimiento proviene de los sistemas de APR, bajo el cual se han construido 1.902 sistemas de agua potable, que abastecen a cerca de 1.735 millones de personas. Las fuentes de abastecimiento de estos sistemas provienen de aguas superficiales y/o subterráneas, la interconexión con empresas sanitarias, y/o camiones aljibe.

Uno de los aspectos a mejorar es el saneamiento en zonas rurales, ya que se estima que la cobertura de alcantarillado en estas zonas no supera el 25%.

c) Utilización de aguas servidas tratadas

A nivel mundial, las aguas servidas tratadas son utilizadas para distintos fines, ya sean productivos o de consumo. En Chile existe una cantidad significativa de este

recurso, pero más de un 22% de estas aguas son vertidas al mar. Para avanzar en esta materia, es necesario zanjar la discusión acerca de la propiedad de este recurso, existiendo discrepancias entre los agricultores y las empresas sanitarias.

“Al respecto, la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Sanitarios A.G. (Andess) afirma su dominio sobre las aguas servidas tratadas en virtud de dos elementos: el concepto de derrames regido por el Código de Aguas y la propiedad de las redes de alcantarillado. De hecho, hoy las empresas sanitarias, por ejemplo, venden sus aguas servidas tratadas a empresas mineras y descuentan una parte de esa ganancia de la tarifa de agua potable. Por otra parte, la Sociedad Nacional de Agricultura señala que existen fundamentos que contradicen la propiedad de las empresas sanitarias sobre las aguas servidas tratadas y que tienen un derecho consuetudinario sobre esas aguas para el riego”⁴.

3.4 Calidad y ecosistemas relacionados con el agua

En materia de calidad del agua, la Mesa analizó las distintas normas existentes en esta materia:

- a) El DS N° 90/2000 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que regula la emisión de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales, cuya revisión está en trámite desde 2006.

⁴ Primer Informe de la Mesa Nacional del Agua:
https://www.mop.cl/Prensa/Documents/Mesa_Nacional_del_Agua_2020_Primer_Informe_Enero.pdf

- b) El DS N° 46/2002 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que regula la emisión de residuos líquidos a aguas subterráneas, cuya revisión se encuentra en trámite desde 2018.
- c) Las cinco normas secundarias de calidad del agua para cuencas específicas: Río Serrano, 2010; Lago Llanquihue, 2010; Lago Villarrica, 2013; Río Maipo, 2015; y Río Biobío, 2015.

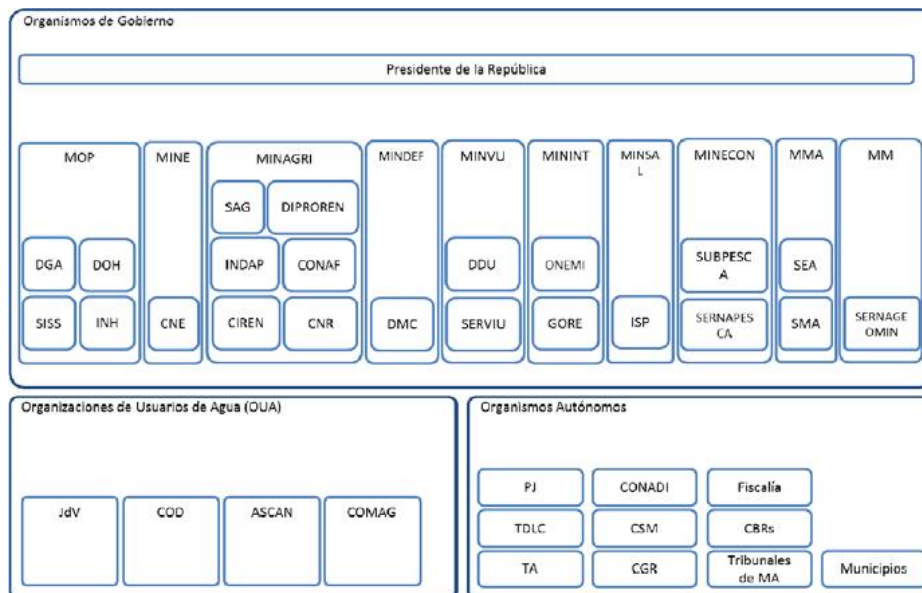
Lamentablemente, este no ha sido un tema prioritario en materia de regulación, además de existir un monitoreo insuficiente dada la poca cantidad de estaciones de medición con las que cuenta la DGA.

A esto se suma que tanto el Ministerio de Salud como la Superintendencia de Servicios Sanitarios tienen atribuciones de control de calidad del agua potable para consumo, existiendo en muchos casos superposición de funciones o bien, que no está claro a quién compete determinada responsabilidad.

Respecto de los ecosistemas relacionados con el agua, la Mesa ha valorado positivamente las iniciativas tendientes a resguardar glaciares y humedales.

3.5 Institucionalidad del Agua

La Mesa analizó el “Mapa de actores institucionales para la gestión del agua en Chile” elaborado en el año 2013 por el Banco Mundial:



A partir de ello, detectaron como falencias de la institucionalidad vigente las siguientes:

- a) Falta de consolidación e integración de la información
- b) Inadecuada delimitación y coordinación de funciones entre organismos
- c) Ausencia de una autoridad superior que coordine las funciones de dichas instituciones
- d) Falta de coordinación de los actores responsables a nivel local

Dentro de las propuestas formuladas, se destaca la creación de una Subsecretaría de Recursos Hídricos o del Agua, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, o una Agencia Nacional del Agua, de carácter autónomo.

IV. Conclusiones

El informe de la Mesa Nacional del Agua da cuenta de un trabajo transversal, donde se dio primacía a los argumentos técnicos y científicos por sobre consignas ideológicas, que parecen primar en la discusión sobre el agua en nuestro país. Es más, causó sorpresa en algunos medios que el Informe no se refiera al régimen de propiedad sobre los derechos de aprovechamiento de agua. Por ejemplo, en una nota de la Radio Universidad de Chile titulada “Sin abordar la propiedad del agua Mesa Nacional entrega sus propuestas al Gobierno”, el medio señala “Pero lejos de entregar las soluciones de fondo que solicitan diversas organizaciones de la sociedad civil, como el tema de la propiedad del agua, la propuesta entregada por la instancia reafirma las políticas que, hasta ahora, ha impulsado el Ejecutivo y que dice relación con infraestructura y eficiencia en la administración del recurso”⁵.

Las propuestas de la Mesa resultan fundamentales si se quiere dar una solución a largo plazo a la crisis hídrica que vivimos como país, de manera que el agua sea gestionada de forma eficiente y así evitar situaciones de escasez que afectan tanto el consumo de agua potable como actividades productivas. Así, urge una modernización institucional, un fortalecimiento de las organizaciones de usuarios, una destinación importante de recursos a la medición e investigación, y la incorporación de la academia en la elaboración de políticas. Esperamos que esta instancia siga funcionando bajo esta dinámica, recibiendo a expertos y grupos de la sociedad civil afectados directamente por la mega sequía que vivimos el día de hoy,

⁵ Radio UChile: <https://radio.uchile.cl/2020/02/04/sin-abordar-la-propiedad-del-agua-mesa-nacional-entrega-sus-propuestas-al-gobierno/>

para así elaborar propuestas que trasciendan los gobiernos a futuro y que tengan un sustento técnico y no meramente ideológico.