

Gestión Integrada de Recursos Hídricos¹

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)² es un proceso que tiene como objetivo conciliar intereses ambientales, económicos y sociales, con el fin de coordinar las múltiples intervenciones que se hacen sobre el agua. Siguiendo lo anterior, la GIRH no es una meta en sí, sino que una forma de comprender la gestión del agua que contribuya al desarrollo sustentable de nuestra sociedad a través de la construcción de acuerdos multiactores.

Lo paradójico es que, pese a existir consenso de que la GIRH es necesaria, esta no ha podido ser incorporada en Chile y los diversos intentos llevados a cabo, han carecido de apoyo y aceptación suficiente para consolidar las iniciativas.

En dicho escenario, la **Iniciativa Agua & Medioambiente**, reflexionando a partir de la experiencia de algunos de los actores presentes en su seno, y en función de las urgencias que la situación nos demanda, presenta una síntesis del debate llevado a cabo en torno a preguntas como las siguientes:

¿Por qué la GIRH no se ha implementado en Chile?

¿Qué experiencias destacables han existido en Chile en esta materia?

¿Cómo se puede avanzar para implementar GIRH en Chile?

¿Qué papel se les asignaría a las organizaciones de usuarios?

¿Qué rol cumplirían otros entes -no poseedores de DAA- como los servicios públicos, los municipios y Gobiernos Regionales, las organizaciones de la Sociedad Civil?

GIRH en Chile

El modelo actual de gestión de los recursos hídricos en Chile ha funcionado, por parte del Estado, con recursos que no son suficientes para abordar la situación actual en torno a este recurso:

¹ El presente texto ha sido preparado por José Luis Arumí, Académico y Decano de la Facultad de Ingeniería Agrícola de la U. de Concepción, en base al debate desarrollado en la sesión del 18 de junio de 2015. Con todo, la responsabilidad de la versión final y edición, así como de sus errores u omisiones, recae en los integrantes de la Secretaría Técnica.

² Conceptualización de la GIRH desarrollada por la Secretaría Técnica a partir de las discusiones emanadas al interior de esta iniciativa. Por ejemplo, el año 2011 decíamos: “Se sustenta en la posibilidad de articular las intervenciones que inciden directa o indirectamente sobre el agua en una cuenca, buscando maximizar los beneficios económicos, sociales y ambientales” (¿Cuáles son los desafíos y oportunidades para una gestión más sostenible, justa y transparente del recurso hídrico?, disponible en <http://www.aguaymedioambiente.cl/images/libro%20andes%20cipma%20alta.pdf>), o para GWP, “proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos asociados, para maximizar el resultante bienestar económico y social de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales”; “la gestión de las intervenciones que los seres humanos realizan en una cuenca y sobre el agua con el fin de conciliar metas económicas, sociales y ambientales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los seres humanos que dependen del uso de su territorio y sus recursos así como minimizar los conflictos entre los interventores y con el ambiente”. (“Propuesta de organización para la gestión integrada de los recursos hídricos por cuencas en un país de América Latina”. Axel C. Dourojeanni. Experto Senior en Gestión de Recursos Hídricos. Fundación Chile Marzo 5, 2010)

Durante los tiempos de abundancia hídrica, la gestión ha ocurrido sin grandes conflictos, pero al incrementarse la competencia entre los diversos usos por acceso a un recurso crecientemente escaso, situación agravada por el escenario de un extenso período de sequía, en el contexto de los nuevos retos derivados de la tendencia del cambio climático, surgen legítimos cuestionamientos. Desde hace muchos años se ha hablado de gestión de cuencas y de GIRH en Chile. De hecho han existido varios programas pilotos y muchas mesas de trabajo buscando acercarse a estos modelos de gestión, pero finalmente Chile no ha logrado institucionalizar la GIRH. La tabla siguiente resume los obstáculos que en diversos ámbitos, se han identificado para que exista la GIRH en Chile³:

Culturales	Contexto	Específicas
<ul style="list-style-type: none"> • Desconfianzas entre usuarios (titulares de derechos) y aparato estatal, intersectoriales e intrasectoriales • Escasos casos exitosos de diálogo y construcción de acuerdos intersectoriales • Dificultad para integrar distintos saberes • Asimetrías de poder y de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad del Estado para mantener procesos de largo aliento bajo el actual sistema • Dificultad del Estado para designar a personas con competencias requeridas en algunas áreas. • Falta de información completa, actualizada, accesible, coherente y creíble. • Recursos escasos tanto en tiempo, como financiamiento y profesionales • Dispersión de atribuciones en el Estado sobre recursos hídricos • Alto número de Derechos de Propiedad otorgados 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia por un recurso escaso con demanda creciente desde distintos sectores • Proceso dinámico y complejo, que interaccionan a distintas escalas • Dificultad para gestionar en un contexto de extrema complejidad e incertezas • Dificultad para identificar, limitar e integrar dimensiones sociales, económicas y ecosistémicas en decisiones políticas

A pesar de los obstáculos antes mencionados, han existido, en el pasado, y también en la actualidad casos destacados que de alguna forma se aproximan a la GIRH.⁴

En la reflexión, fruto del análisis de esas y otras experiencias, hemos constatado el papel de OUAs enfrentadas a situaciones de manejo como: problemas de contaminación de los cauces, necesidad de mejorar las intervenciones de cauces, la necesidad de aumentar la eficiencia (zonas con exceso y otras con escasez), conocimiento sobre las aguas subterráneas, o la necesidad de coordinación con otros usos (hidroeléctrico, entre otros). Algunas de ellas, han respondido a estos imperativos asumiendo que su rol excede su tradicional acción de distribución del agua superficial para el riego, sin embargo estas acciones no son suficiente para contextualizarlas bajo el concepto de gestión integrada, pero son un indicador del buen camino hacia este.

³ Fuente: Fundación Casa de la Paz

⁴ Por ejemplo, la Junta de Vigilancia de la Primera Sección del Río Cachapoal, en la cual se han integrado, a nivel del Directorio, además de regantes, generadoras hidroeléctricas (Endesa, Pacific Hydro) y empresas mineras (Codelco). Esta integración no fue fácil, pues significó vencer desconfianzas y realizar cambios en los estatutos de la JV, puesto que las generadoras poseen Derechos no Consuntivos, que jurídicamente difieren de los Derechos Consuntivos que consideraban los estatutos previos. Esta situación da muestra de los avances, más allá del marco normativo, que se pueden lograr por medio del dialogo.

También, durante el año 2012, en las sesiones de trabajo de la Iniciativa, CAZALAC y el Centro de Agua para la Agricultura de la U de Concepción presentaron experiencias en las Regiones IV y VI, respectivamente.

En ese proceso el primer y más importante esfuerzo radica en implementar mecanismos que faciliten un mejor conocimiento de y entre los actores, y la generación de confianzas mutuas. En ese sentido, el trabajar en el marco de proyectos de interés común, parece ser un primer paso de esa “estrategia”.

Se deben conocer a los actores existentes en cada cuenca y hacer un esfuerzo para integrarlos en torno a la idea de encontrar formas eficaces de usar el agua y ayudarse mutuamente y coordinarse para enfrentar ese objetivo común. Una buena idea es trabajar en proyectos que permitan incorporar a los distintos actores como por ejemplo: gestión de basura en ríos y canales, controlar contaminación y robos de agua; proyectos de tranques o embalses multiusos y sistemas de alertas y gestión de emergencias.

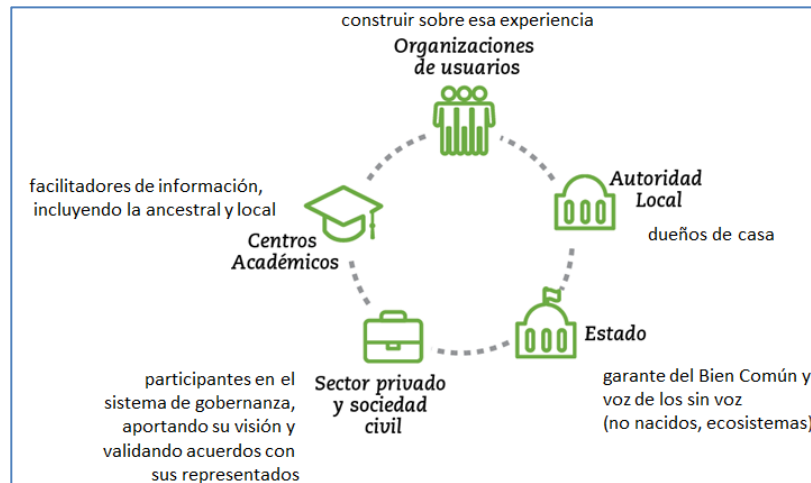
¿Cómo avanzar?

Para avanzar, es necesario asumir la complejidad del problema, lo que hace inevitable tener que dialogar para buscar un consenso. Es importante comprender que cada cuenca es diferente, por lo que no hay una receta única y por ello hay que abrirse al aprendizaje adaptativo, a medida que aumenta el conocimiento de los distintos impactos que genera cada decisión.

Todo indica que el proceso es largo y persistente, pues supone modificar formas de actuar profundamente arraigadas, abriendo paso a mecanismos innovativos de articulación de intereses, en un terreno complejo.

El primer paso es generar conocimiento y confianzas entre los diferentes actores junto a iniciativas que permitan generar y compartir información fidedigna y oportuna respecto al recurso.

Pero ello es solo un primer paso, luego del cual será necesario establecer reglas claras para la adecuada gestión del agua a partir de un **Enfoque de Ganancias Mutuas** donde se espera que todos de una u otra forma quedan mejor a su situación actual por medio de acuerdos. Este proceso debe ser conducido por una entidad convocante legitimada, que generalmente esta constituida por una coalición de actores con roles específicos para cada uno de ellos, como los actores ilustrados a manera de ejemplo en la figura siguiente:



Fuente: Fundación Casa de la Paz

Para avanzar, creemos que es necesario como primer paso, fortalecer el papel de las Organizaciones de Usuarios de Agua (OUA's). Estas han debido avanzar hacia una mirada de gestión de recursos hídricos enfrentando problemas adicionales a la distribución del agua de riego. Esto es una situación común para muchas OUA's, que además deben asumir, la indivisibilidad de los cauces y más aún la interrelación de los recursos hídricos (aguas superficiales, subterráneas y ecosistemas) como también la necesidad de coordinación con otros usos como por ejemplo los hidroeléctricos, mineros y sanitarios. Lo que los ha obligado a gestionar el recurso de una manera distinta, mas cercana al concepto de GIRH.

La necesidad de generación de acuerdos entre los distintos actores, más allá de los usuarios de agua, debe seguir un enfoque de ganancias mutuas, junto con la necesidad de una asignación económica eficiente del recurso hídrico que se hace por otorgamiento originario entre titulares de derechos y operaciones de mercado, en fundamental reconocer y hacer partícipes a todos los usos y funciones de los recursos hídricos en la cuenca, se debe consolidar en el seno de la instancia que convoque a los diferentes actores, estableciendo acuerdos vinculantes entre las partes.

Al mismo tiempo, requiere de mayores recursos y herramientas para que el Estado a través de la institucionalidad pública competente pueda cumplir sus facultades de manera eficiente y efectiva. Cabe señalar, la relevancia de avanzar hacia la integración de competencias institucionales dispersas, dada la individualización de responsabilidades político-institucionales.

Comentarios finales

Desde el punto de vista legal, hay evidencias de que es muy difícil lograr modificaciones que incorporen la GIRH pues regular una gestión donde hay derechos de propiedad, con aspectos de justicia y equidad, requiere una discusión de largo aliento. Sin embargo, la modificación de las atribuciones ya sea de las OUAs u otra instancia convocante de los actores territoriales de cada cuenca, será fundamental para definir el futuro de la gestión y de cómo se considerarán los

distintos tipos de Derechos de Aprovechamiento de Agua como también la representación de los sin derechos. En ese sentido se requiere del compromiso del Estado para fortalecer las instancias de decisión a nivel de cuencas, de las OUA's, ampliando su conformación a otros actores usuarios (APR, hidroelectricidad, acuícola, Municipios, entre otros) tanto superficiales como subterráneos, e integrando a otros actores que intervienen en el territorio y que no poseen Derechos de Aprovechamiento de Aguas.

Es necesario que en este proceso de cambios hacia una GIRH exista una entidad que identifique los actores y los motive a participar, que junto con convocarlos, constituya una instancia técnica de apoyo (Secretaría Técnica). También, para avanzar se necesita financiamiento que, dada la escasa cultura de pago por "la gestión del agua" de parte de los usuarios, creemos será necesario por lo menos, complementarlo con otras fuentes de financiamiento, como gobiernos regionales, subnacionales, internacionales, etc.

Sin embargo, frente a una situación de escases o conflicto por el agua es necesario buscar acuerdos, lo que implica que cada sector debe ceder en algo en la búsqueda de ese beneficio común, puesto que de lo contrario, todos perderán. Pese a que si bien existen muchos obstáculos para avanzar hacia la GIRH, hay esfuerzos notables para destacar en distintas cuencas del país, y que principalmente se han asociado a un mejor conocimiento entre los actores que existen dentro de una cuenca, lo que se ha gatillado principalmente por una dificultad que provocó dicho acercamiento. En palabras de uno de nuestros participantes, al dimensionar la GIRH, en su total magnitud, y considerando las limitaciones normativas, políticas, técnicas y económicas que existen para su implementación y desarrollo, hace sentido pensar en realizar una integración de las gestiones existentes a fin de que estas tiendan a una GIRH, aprovechando parte importante del capital (humano, social y económico) que ya existe.

Evidentemente no podemos esperar un cambio en las leyes pero esto es fundamental para un buen funcionamiento. La urgencia por una gestión sustentable del agua y los territorios demanda un cambio de actitud de los diferentes actores para avanzar hacia la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.