

Aportes al debate de la Institucionalidad Pública del Sector Hídrico: Subsecretaría del Agua

Introducción

Diversos diagnósticos han señalado desde hace más de una década, que la institucionalidad pública en nuestro país presenta problemáticas importantes en lo relativo a la multiplicidad de competencias existentes en torno al agua en distintos órganos del Estado.

Por su parte, en nuestros debates al interior de la Iniciativa Agua y Medio Ambiente se han alcanzado relevantes consensos respecto a la necesidad de realizar mejoras al marco institucional y normativo que regula la gestión del agua en Chile. En dicho contexto, recientemente hemos tomado conocimiento de los principales lineamientos del Proyecto de Ley para crear una Subsecretaría del Agua al interior del Ministerio de Obras Públicas. (Ver Cuadro 1, con una síntesis de la propuesta, al final¹)

El presente documento recoge el debate a partir de esa propuesta y constituye una primera contribución de nuestra Iniciativa a fin de colaborar a su formulación y, esperamos, eficaz tramitación².

¹ Conforme al contenido de la propuesta que tomamos conocimiento en la sesión del 21 de abril de 2016.

² La Secretaría Técnica aprovecha de dejar constancia del agradecimiento por su generoso trabajo y contribución al equipo de trabajo constituido por Ulrike Broschek, Javiera Herrera, Francisco Echeverría, Daniel Rey y Juan Enrique Vallejos.

Contexto del debate

Se considera que la Subsecretaría es un buen primer paso para dar origen a una institución responsable de los recursos hídricos en Chile, considerando que se ajusta a las condiciones políticas actuales. Sin embargo, y dado que el modelo presentado carece de la verticalidad necesaria en un tema de tanta relevancia, es visto como un proceso de maduración institucional, que debe seguir evolucionando en el largo plazo hasta alcanzar una figura que permita gestionar los recursos de forma óptima. Esta maduración institucional debería considerar avances efectivos en la administración del recurso hídrico, tales como la reasignación paulatina, tanto de responsabilidades como en materia presupuestaria, entre los diferentes organismos cuyas funciones se superponen. De esta forma se podría disminuir paulatinamente la cantidad de instituciones involucradas en la actual administración del recurso, de tal manera de evitar la dispersión de funciones que debieran estar debidamente centralizadas en el ente rector de las políticas de recursos hídricos, como lo sugirió el Banco Mundial. En particular, se sugiere realizar una planificación a mediano plazo, con indicadores numéricos específicos, de manera de conocer los avances que los sucesivos gobiernos hagan en materia de disminución paulatina de instituciones involucradas. Así, este recurso hídrico contribuiría en mejor forma al desarrollo productivo del país.

El carácter transversal y multisectorial del agua plantea un desafío institucional relativamente complejo, cuya resolución, en otros casos, no ha estado exenta de dificultades, pues demanda estructuras que combinen transversalidad con la necesidad de liderazgo y de una clara asignación de facultades y responsabilidades políticas y administrativas que permitan la rendición de cuentas.

Uno de los casos observados fue el de la CONAMA, que optó por un modelo de coordinación horizontal, basado en los principios de integración, cooperación y coordinación, la que finalmente fue sustituida por una nueva estructura con mayor verticalidad y siguiendo las recomendaciones de la OCDE, lo que da origen a un Ministerio como órgano de definición de políticas, acompañado de instituciones ejecutoras de la política y fiscalizadoras³.

Otro ejemplo de solución a la necesidad de combinar transversalidad con asignación de responsabilidades políticas y administrativas, corresponde a la creación de la Subsecretaría de Turismo al interior del Ministerio de Economía. En este caso, la solución considera un Comité de Ministros, presidido por el Ministro de Economía, de quien depende, “como órgano de colaboración inmediata” la señalada

³ Ver por ejemplo, Camila Boettiger Philipps. Nueva institucionalidad ambiental, Revista Actualidad Jurídica N° 22 - Julio 2010 Universidad del Desarrollo

Subsecretaría. A esta última, a su vez, le “corresponderá, además, la coordinación de los servicios públicos del sector”⁴.

Un tercer elemento de carácter general considerado en el debate, fue la necesidad de recoger el esfuerzo realizado en el pasado por los Gobiernos y el trabajo conjunto con el Banco Mundial como base para el desarrollo de la Subsecretaría, de forma tal de que su diseño y posterior tramitación legislativa, sea consistente con los diagnósticos y las recomendaciones identificadas en esos estudios.

Temas relevantes

A continuación, se señalan los grandes temas en que se espera que la Subsecretaría tenga atribuciones vinculantes:

- i) Definición de una política de sustentabilidad**
 - a. Información que permita gestionar el recurso de forma sustentable (Meteorología, MINAGRI, DGA, Min. Justicia, DAA, entre otros).
 - b. Gestión Integrada de Cuencas: Generación de Instrumentos; Abordar la interacción aguas subterráneas y superficiales; Organismos tanto del sector público como privado, entre otros.
 - c. Coordinación vinculante de objetivos entre los diferentes sectores a fin de disminuir la duplicidad de funciones (nueva superficie de riego, caudales ecológicos, entre otros).
 - d. Generación de políticas que fomenten la capacitación hacia el cuidado, uso responsable y sustentable del agua.
- ii) Conflictos**
 - a. Dictar las políticas que permitan prevenir y resolver los distintos conflictos que se pueden suscitar en torno al recurso hídrico.
- iii) Descentralización**
 - a. Buscar mecanismos que permitan la toma de decisiones desde las regiones, teniendo en consideración las características y necesidades de cada región o cuenca.
- iv) Desarrollo de un Plan de coordinación Interinstitucional**
 - a. Liderar la coordinación de las distintas instituciones que tienen algún tipo de vínculo o acción sobre el recurso hídrico, teniendo atribuciones vinculantes sobre estas.

Se espera que la Subsecretaría cuente con atribuciones verticales y vinculantes en las políticas, que sean asumidas por todos los servicios y ministerios, donde este

⁴ Ley núm. 20.423, 2010, Del sistema institucional para el desarrollo del turismo

carácter vinculante permee los instrumentos de gestión de los diferentes servicios, pudiendo dar solución a los problemas de sustentabilidad, aprovechamiento, gestión, entre otros.

Se cree necesario que, además, debiera existir representación regional de las subsecretarías en las distintas regiones, que faciliten la gestión de la Política a lo largo de todo el país.

Referente a su dependencia, como primera instancia se cree que el que esté en OOPP sería favorable puesto que cuenta con mejores condiciones para recibirla puesto que dicha cartera cuenta con la experiencia en temas hídricos, otorgada por la DGA, DOH, SISS, INH, entre otras.

Respecto de la DOH, se cree conveniente que no se encuentre dentro de la subsecretaría, manteniendo independencia estructural y temática, pues podría ser considerada como un usuario más, caso similar al de otras carteras como agricultura, energía, entre otros, lo que en el caso de la DOH estaría dado por la solicitud de derechos de aprovechamiento de aguas para la construcción de embalses.

Se espera, que esta Subsecretaría esté acompañada por un consejo de ministros que vele por la transversalidad de las necesidades e intereses sectoriales, que debería estar al menos conformado por Obras Públicas, Energía, Minería, Agricultura y Medio Ambiente⁵.

Además, se cree necesario considerar la participación de la sociedad civil, representada por las Organizaciones de Usuarios de Agua y/o de otros actores involucrados, en alguna instancia tipo Consejo Consultivo de la Subsecretaría, dada la importancia de su rol en la aplicación de políticas hídricas e iniciativas de gestión integrada (cuencas/aguas) en complemento a la institucionalidad pública (gobernanza)", a fin de que las políticas adoptadas estén acorde a la realidad local y de quienes gestionan el recurso hídrico.

La creación de la Subsecretaría, amerita un cambio de nombre del Ministerio a **OOPP y Aguas** ⁶ como señal de importancia del agua, donde no quede la sensación

⁵ Eventualmente podría también conformarlo el Ministerio de Desarrollo Social, por su visión multisectorial, y el de Hacienda.

⁶ Entendemos que el concepto de "Agua", en cualquiera de sus estados, tiene una dimensión más amplia que aquella de carácter productivo asociada al concepto de "Recursos Hídricos", incluyendo así a los glaciares, como lo señala el artículo 5° de la modificación del código de aguas en trámite. (Boletín 7543-12)

de que la Subsecretaría es el “pariente pobre” dentro del ministerio, además que el Ministro tendría responsabilidad política por su gestión.

Por último, se adjunta un cuadro final, que corresponde a un resumen de las consideraciones emitidas por parte de la DGA ante la necesidad de generar una nueva institucionalidad de aguas.

Julio 2016

Cuadro 1. Consideraciones de la Iniciativa de una nueva institucionalidad por parte de la DGA

El Comité de Ministros del Agua (Obras Públicas, Medio Ambiente, Agricultura, Energía y Minería) propuso la creación de una Subsecretaría del Agua en el MOP.

Teniendo presente que muchos servicios relacionados directa o indirectamente con el agua no pasarían a depender de esta Subsecretaría, se propuso:

- Que la nueva Subsecretaría del Agua dependa de un **Consejo de Ministros del Agua**, presidido por Obras Públicas, cuya principal función sería aprobar la definición de la Política Nacional del Agua y el Plan Nacional de Recursos Hídricos.
- Este cuerpo de ministros debiese revisar todas las peticiones presupuestarias vinculadas con el agua y proponer bajo que subsecretaría o servicio debiese radicar la petición, de modo de evitar yuxtaposiciones u omisiones relevantes.

Principales responsabilidades:

- ✓ Ser el referente político-institucional principal en los temas relacionados con el agua;
- ✓ Desarrollar e impulsar la Política Nacional del Agua;
- ✓ Proponer al Consejo de Ministros del Agua la aprobación del Plan Nacional de Recursos Hídricos (instrumento de mediano plazo, de carácter vinculante para el resto de los planes que se aprueben en distintas instancias sectoriales y territoriales).
- ✓ Coordinar la planificación estratégica de los recursos hídricos para la actuación del sector público en el ámbito regulatorio, de promoción social y fomento.
- ✓ Coordinar políticas y programas de los Servicios públicos, cuyas actividades estén centradas en el recurso hídrico.
- ✓ la interlocución con los organismos de gestión integrada de recursos hídricos a crearse por ley.
- ✓ Establecer un Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos
- ✓ Promover el conocimiento, la investigación, la cultura y el uso eficiente del agua; y coordinar los estudios e investigaciones que se realizan con aportes públicos.
- ✓ Evaluar la actuación del sector público en cumplimiento de los objetivos de los programas y políticas relativas al agua, en el ámbito regulatorio, de desarrollo, promoción social y fomento, y proponer los ajustes que sean necesarios.
- ✓ Elaborar en coordinación con los organismos públicos pertinentes, el presupuesto anual del sector hídrico y negociar su financiamiento y sostenibilidad.
- ✓ Promover con las Organizaciones de Usuarios del Agua, la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en las principales cuencas del país.