



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
DIRECCION GENERAL DE AGUAS



**CORPORACIONES ADMINISTRADORAS DE CUENCAS:
PROPOSICION DE UNA DEFINICION CONCEPTUAL**

DOCUMENTO DE DISCUSION

Realizado por:

Ing. Sr. Humberto Peña Torrealba
Director General de Aguas

S.D.T. N° 42

Santiago, Marzo de 1996

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS
DIRECCION GENERAL DE AGUAS

CORPORACIONES ADMINISTRADORAS DE CUENCAS

PROPOSICION DE UNA DEFINICION CONCEPTUAL

Documento de Discusión



Santiago, Marzo de 1996

TEMARIO

I INTRODUCCION

Antecedentes acerca del Proyecto de Ley sometido a discusión en el Congreso.

- 1.- Proyecto de Ley original
- 2.- Indicación al Proyecto de Ley
- 3.- Críticas al Proyecto propuesto

II JUSTIFICACION DE UNA GESTION INTEGRADA A LAS CUENCAS

- 1.- El Marco Jurídico - Económico vigente y sus limitaciones
- 2.- Problemas específicos relativos a la gestión integrada de las cuencas.
- 3.- Resultados esperados de una gestión integrada.

III DISEÑO INSTITUCIONAL

- 1.- Principios de política para el diseño institucional
- 2.- Fortalezas de una estructura de cuencas
- 3.- Ambito físico y geográfico
- 4.- Organizaciones de Usuarios de Agua y Organismos de Cuenca
- 5.- Organismos públicos y organismos de cuenca
- 6.- Naturaleza Jurídica de una Corporación de Cuencas
- 7.- Objetivos y atribuciones
- 8.- Estructura organizativa, participación y Asamblea de Cuencas
- 9.- Estrategia de financiamiento y tarificación
- 10.- Dependencia y supervisión
- 11.- Estrategia de Implementación

I INTRODUCCION

ANTECEDENTES ACERCA DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDO A DISCUSION EN EL CONGRESO.

1. Proyecto de Ley original.

Con fecha 2 de diciembre de 1992, el Gobierno propuso al H. Congreso Nacional un proyecto de ley que modificaba el Código de Aguas. Dicho proyecto contiene cuatro grandes grupos de materias, uno de los cuales se refiere a la creación de normas relativas a la administración integrada de cuencas hidrográficas.

La proposición se fundamenta en que el Código de Aguas sólo regula las organizaciones de usuarios tradicionales existentes en nuestro país, esto es las comunidades de aguas, asociaciones de canalistas y juntas de vigilancia, las que se encuentran orientadas a una función central específica, cual es la distribución de las aguas entre los titulares de derechos de aprovechamiento.

Sin embargo, otros problemas que afectan a las cuencas, sequías, contaminación, erosión, etc, carecen de una institucionalidad capaz de responder efizcamente los desafíos que ellos representan.

En virtud de ello, se propuso un sistema de administración integrada de cuencas hidrográficas.

El sistema de administración propuesto se fundamenta en organismos autónomos, situados en el sector privado sin fines de lucro, denominados Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas, integrado por los usuarios de aguas, los municipios y los organismos públicos vinculados con los problemas indicados, componentes que le dan una base amplia de participación.

La proposición establece además, que dichos organismos de cuencas tendrán una radicación regional, siendo obligatoria la participación en ellos de las autoridades correspondientes, por lo que el debate de los problemas sujetos a su competencia permitirá la adopción de medidas o la toma de decisiones en forma ágil y desconcentrada, y la priorización en la ejecución de obras que hoy no han sido evaluadas debidamente en el contexto general de la cuenca hidrográfica.

Se pretende que el financiamiento de estas organizaciones esté originalmente fundamentado en las cuotas de quienes las integren, en las donaciones que reciban, y en los aportes o ingresos que la legislación les reconozca en el futuro.

Finalmente, los aspectos relacionados con la organización interna y funcionamiento de las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas, se han remitido a un reglamento. Asimismo, la supervisión de estos organismos así como el fomento de su creación y desarrollo, han sido entregados a la Dirección General de Aguas.

2. Indicación al Proyecto de Ley

Con fecha 30 de septiembre de 1993, el Ejecutivo recogiendo observaciones de la discusión parlamentaria y opiniones de los distintos sectores relacionados con el agua, formuló indicaciones al proyecto de ley indicado anteriormente, y en lo referente a las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas se propusieron las siguientes modificaciones:

- Se establecen como órganos de administración de dichas entidades a una Asamblea, el Directorio y el Presidente.
- En la Asamblea los sectores públicos y municipal, tendrán porcentajes de votos equivalentes al 40%; el sector privado, un 60%; y dentro de éste, un 60% corresponderá al sector de usuarios del agua, y el 40% restante a los demás partícipes de las actividades relacionadas con la administración de la cuenca.

- Corresponderá un reglamento especial determinar la forma de distribución pormenorizada de los distintos porcentajes de votación, teniendo para ello presente las características especiales de cada cuenca o grupo de cuencas hidrográficas.
- El Directorio estará compuesto de diez miembros, de los cuales cuatro representarán a las entidades públicas y municipales, y seis al sector privado. Dicho Directorio será elegido por la Asamblea y durará dos años en sus funciones.
- El Presidente del Directorio será elegido por éste de entre los Directores y será el representante legal de la Corporación.

3. Críticas al Proyecto propuesto

- a) La estrategia propuesta, fue la de una formulación mínima de las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas, con la idea de que con el transcurso del tiempo se iban a ir adquiriendo las experiencias necesarias para su buen funcionamiento. Sin embargo, por esa vía se corre el grave riesgo de crear un organismo no operativo, con la posibilidad de frustrar este tipo de organizaciones.
- b) En relación con lo anterior, debe anotarse además que el proyecto propuesto es muy general, dejando vacíos muy grandes en cuanto a su institucionalidad y a la normativa por la cual habrá de regirse, lo que resulta altamente inconveniente.
- c) Tampoco se aborda en el proyecto la relación que debe existir entre las instancias de participación regional y la estructura pública, lo que se estima indispensable para que dicha organización pueda cumplir los cometidos que les son propios.
- d) Especial mención, requiere el tema de la representatividad, por cuanto aparece como arbitrario y poco justificado el hecho que en la Asamblea los sectores públicos y municipal sólo tengan un 40% de los votos, en circunstancias que el sector privado tendría

el 60% de los votos. Tampoco aparece justificado que dentro del sector privado el 60% de los votos corresponda al sector de los usuarios del agua, y el 40% restante a los demás partícipes de las actividades relacionadas con la administración o gestión y efectos de la cuenca. Lo anterior, exige una revisión muy profunda, por cuanto constituye un elemento esencial para el buen funcionamiento de las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas.

- e) Por otro lado, debe señalarse que en el proyecto propuesto se establece que la adhesión a la Corporación de Cuencas por parte de los usuarios es voluntaria e individual, (corporación de derecho privado), lo que claramente es inconsistente con la naturaleza de las tareas que se deben abordar y de sus beneficios.
- f) Asimismo, no se define una subdivisión del territorio que permita asegurar una racionalidad de la gestión.
- g) En fin, la fuente de recursos económicos y el carácter de organismo financiero de la Corporación (que ha sido la principal razón del éxito de la idea en otros países), no aparecen definidos con claridad en el proyecto, materia que resulta esencial para que las Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas puedan cumplir eficientemente su cometido.

Por todas las razones antes indicadas se hace aconsejable someter a un re-estudio el proyecto propuesto antes de insistir sobre el mismo en el Congreso. En especial, deben reunirse los grados de consenso necesarios y efectuar estudios más acabados y exhaustivos y una maduración más profunda acerca de las distintas alternativas de solución posibles.

II JUSTIFICACION DE UNA GESTION INTEGRADA DE LAS CUENCAS

1.- EL Marco Jurídico - Económico vigente y sus limitaciones

Para los propósitos del presente análisis el marco jurídico- económico en el cual se desarrolla la gestión de las cuencas se puede caracterizar por los siguientes elementos básicos:

a) Régimen de propiedad privada en recursos naturales.

Los elementos físicos que conforman la cuenca (suelo, cobertura vegetal), y en particular el agua, a través de la concesión de derechos de aprovechamiento, están sometidos en el país a un régimen de propiedad que garantiza a su dueño el uso y goce casi sin limitaciones.

b) Funcionamiento de mercados sectoriales.

En general existe en relación al aprovechamiento de los recursos naturales de la cuenca un marco reglamentario y legislativo orientado básicamente a regular e incentivar sectorialmente el ejercicio de la iniciativa privada en el marco del sistema de economía social de mercado. En ese ámbito se sitúan las reglamentaciones establecidas en el sector energético, de uso del suelo, agrícolas, etc. De este modo, el agua es considerada como un insumo más en el proceso productivo.

c) Dinamismo económico privado.

Las decisiones de inversión y desarrollo de proyectos en las cuencas corresponden casi por completo a la iniciativa privada.

- d) Rol normativo y subsidiario del Estado, con importantes debilidades en relación a la planificación y ordenamiento de los recursos naturales,

El rol del Estado se limita a:

- i) la aplicación de determinadas normativas sectoriales que regulan el uso de los recursos naturales (Ley marco de Medio Ambiente, Código de Aguas, Ley de Bosques, etc.), sin considerar iniciativas directas de aprovechamiento;
- ii) cumplir un rol de apoyo a los sectores más débiles de la sociedad a través del subsidio a la demanda de determinados bienes y servicios (agua potable, electricidad, riego).
- iii) impulsar la construcción de grandes obras de riego, que no pueden ser abordadas por los particulares debido a sus características específicas.

Este marco jurídico-económico en la práctica se ha mostrado muy eficiente desde el punto de vista del fomento de la inversión en proyectos productivos asociados a la explotación de los recursos naturales. Es así como en la actualidad un alto porcentaje de las exportaciones nacionales corresponden a productos de ese tipo (minería, fruticultura, celulosa, etc).

Sin embargo, el éxito del modelo en la perspectiva de favorecer la inversión privada, ha puesto en evidencia sus limitaciones para asumir eficientemente el desafío que ofrece la gestión de las múltiples interacciones que surgen entre los actores de una cuenca hidrográfica.

De este modo, situaciones que en un escenario de bajo crecimiento económico y de una menor presión sobre los recursos naturales tenía una dimensión marginal y que resultaban aceptables desde el punto de vista del conjunto de la sociedad y específicamente de los terceros afectados, en la actualidad se traducen en graves conflictos, sin que existan estructuras que las resuelvan en forma eficiente y equitativa.

Esta debilidad estructural responde a una larga tradición que ha abordado los problemas relativos a los recursos hídricos y a los recursos naturales en forma fragmentaria, la cual se ha visto en el hecho reforzada notablemente en el nuevo marco jurídico-económico, al otorgarse un mayor nivel de decisión a la iniciativa individual y disminuirse el rol regulador del Estado. Cabe señalar a este respecto que se puede demostrar fácilmente que la definición específica de los derechos de propiedad sobre los recursos naturales incorporados a la legislación, por ejemplo en relación al agua, invalidan cualquier análisis, que busque (a partir de teorema de Coase) resolver exclusivamente en el mercado los conflictos observados.

No obstante lo anterior, se debe tener presente que el cumplimiento de este propósito debe salvaguardar 2 aspectos fundamentales. Por una parte, las soluciones que se propongan deben ser compatibles con el marco económico general de desarrollo y específicamente no deben afectar su éxito en el sentido de favorecer la inversión privada, y por otra parte ellas deben ser eficientes en el logro de los objetivos.

2.- Problemas Específicos relativos a la gestión integrada de las cuencas.

En la situación concreta de las cuencas chilenas se observan problemas específicos y que pueden atribuirse, al menos parcialmente, a la ausencia de una gestión integrada. En forma sucinta ellos se pueden resumir en los siguientes temas:

- a) Gestión no integrada de los recursos hídricos, incluyendo problemas tales como:
- Administración de los recursos hídricos a nivel de secciones (o tramos) de ríos y no a nivel de cuencas, lo cual limita fundamentalmente la posibilidad de abordar tareas en un sinnúmero de materias que por su naturaleza propia afectan al conjunto de las secciones (por ejemplo crecidas, erosión, contaminación).
 - Interferencias entre el uso de las aguas subterráneas y superficiales, las cuales se manejan en forma independiente sin aprovechar las enormes ventajas de un uso conjunto.
 - Administración independiente de los aspectos relativos a la calidad y a la cantidad de las aguas, lo cual se contrapone a la interdependencia sustantiva que existe entre las cargas contaminantes y los caudales de dilución; restringiendo artificialmente las opciones técnicas para resolver los problemas de contaminación (o de disponibilidad).
 - Uso del recurso hídrico exclusivamente para fines sectoriales, con una pérdida de eficiencia debido a la ausencia de un escenario adecuado para el desarrollo de iniciativas de uso múltiple más ventajosas. (los proyectos de uso múltiple existentes tienen su origen en acuerdos de hace más de 20 años).
- b) Análisis sectorial de los aspectos relativos al uso del suelo, cobertura vegetal y recursos hídricos, resultando en consecuencia muy difícil la concreción de iniciativas orientadas a controlar problemas tales como la erosión y degradación de los suelos, la salinización de las aguas y su contaminación difusa por actividades agrícolas.
- c) Ausencia de planes adecuados de conservación ambiental y descontaminación, los cuales por su propia naturaleza suponen

una visión holística, a nivel de la cuenca, en sus distintas fases: diagnóstico, formulación, implementación, financiamiento y operación.

- d) Imposibilidad de dar respuestas adecuadas a los problemas relativos al control de crecidas e inundaciones, y en general al manejo de los cauces los cuales suponen una fuerte interacción entre actores distribuidos espacialmente en distintos sectores de las cuencas y que se relacionan con estos fenómenos en forma muy diversa (usuarios de agua, poblaciones ribereñas, empresas forestales, agricultores, etc.).
- e) Indefensión frente a impactos de sequías extremas, las cuales trascienden en sus efectos de un modo complejo al conjunto de los actores de la cuenca y que requieren para su mitigación de programas integrales.

3.- Resultados esperados de una gestión integrada

A través de una gestión integrada de las cuencas se busca incorporar los intereses tanto de corto como de largo plazo, del conjunto de dicha área geográfica en el proceso de toma de decisiones de los actores individuales.

A este respecto se han identificado ciertas ventajas que se podrían esperar en el nuevo esquema y que debieran justificarlo.

Las principales ventajas se estima que son:

- a) Planificación Indicativa.

Para los actores individuales resulta de alto interés insertar sus actividades en un marco definido de mediano y largo plazo, así como evaluar en un contexto global las interacciones que pudieran presentar las distintas iniciativas. Así mismo, en el contexto de un plan director es posible la definición de las acciones de interés común ya sea de mitigación de impactos o de desarrollo de recursos.

b) Corrección de mercados e incorporación de externalidades.

Teniendo presente lo señalado en a); se estima que una gestión integrada abre la posibilidad de incorporar a las evaluaciones privadas los beneficios sociales asociados y hace viable la toma de decisiones de cofinanciamiento y de otros apoyos de índole financiero por parte del conjunto de los involucrados. Del mismo modo, resulta un escenario adecuado para incorporar correcciones vía tarifas y multas externalidades negativas que difícilmente se pueden hacer presente a través de otros medios.

c) Desarrollo de iniciativas de uso múltiple y de beneficio común.

Se estima que una gestión integrada debiera permitir y fomentar el desarrollo de iniciativas de beneficio común, concebidas en un esquema de priorización social y con un financiamiento compartido.

d) Información.

Resulta necesario y factible pasar de un escenario en el cual predominan las acciones aisladas, con escaso conocimiento del resto de los actores, a uno en el cual es posible para cada actor evaluar los impactos indirectos y la energía de las acciones que se hacen presente en la cuenca.

e) Desarrollo tecnológico, capacitación e investigación.

En estas materias resulta de gran interés el desarrollo de iniciativas orgánicas que se deben abordar a nivel global de la cuenca y que por razones de escala no pueden ser asumidas aisladamente.

f) Participación y respaldo social.

La ausencia de un ente que represente institucional y legítimamente los intereses de la cuenca genera incertidumbre en las iniciativas de desarrollo y permite una anarquía en la definición de las demandas sociales o de grupo. De este modo, la gestión integrada de la cuenca da estabilidad y respaldo social a las decisiones.

III DISEÑO INSTITUCIONAL

1.- Principios de política para el diseño institucional

La complejidad de los problemas existentes en el ámbito de la gestión de los recursos naturales, en particular del recurso hídrico, que incluyen no sólo aspectos técnicos sino que también consideran factores institucionales y jurídicos, requiere la formulación de políticas globales que establezcan un marco claro y definido para la formulación de un diseño institucional.

Los principios fundamentales sobre los cuales se asienta una formulación de institucionalidad son:

a) Gestión a nivel de cuenca.

La experiencia internacional y la evidencia técnica permiten afirmar que la cuenca se constituye de suyo en unidad fundamental de gestión de los recursos naturales, por cuanto no es posible abordar soluciones, estructurales o no, desvinculadas de la natural interrelación físico-espacial que determina el espacio geográfico que determina la cuenca hidrográfica.

Este enfoque permite abordar e incorporar adecuadamente aspectos ambientales y económicos o externalidades que generan los distintos sectores y que no son "percibidos" claramente por todos los usuarios.

b) Participación.

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones acerca de los problemas que los afectan como sucede en un organismo de cuencas, se inscribe en un proceso general de profundización de la democracia. Además la participación se constituye en un factor fundamental por cuanto permite la interacción de distintas y muy diversos enfoques sobre los objetivos para la gestión de los recursos.

Una participación amplia y representativa permite identificar apropiadamente los problemas, otorgar prioridades y armonizar o concordar las acciones a desarrollar.

Este elemento resulta de alta relevancia por cuanto permite la concurrencia del sector público y privado en la detección y solución de problemas que afectan a los usuarios en general en la cuenca.

c) Descentralización.

La creación de organismos de cuencas se orienta claramente en la línea del proceso de regionalización que se está impulsando en el país.

La corporación de cuenca se constituye en una alternativa que propende a una efectiva descentralización por cuanto otorga a los habitantes y usuarios del recurso las herramientas para definir y decidir sobre el desarrollo y aprovechamiento de los recursos existentes en la cuenca hidrográfica, determinado los niveles de calidad de vida que esperan a futuro.

En definitiva la corporación se constituye en un elemento que fortalece el proceso de regionalización entregando a los propios usuarios las decisiones técnicas y financieras sobre el desarrollo regional.

d) Financiamiento.

El principio de gestión financiera autosustentable se fundamenta en la responsabilidad que recae en usuarios y habitantes de la cuenca por el aprovechamiento o uso de los recursos.

Los costos requeridos para desarrollar las acciones pertinentes para evitar, mitigar o prevenir las situaciones no deseadas deben recaer principalmente en aquellos que los generan.

En este sentido la creación de organismos de cuenca resulta consistente con los esfuerzos desarrollados en el país para obtener

que la infraestructura pública sea financiada directamente por los beneficiarios.

2.- Fortalezas de una estructura de cuencas.

El diseño de una estructura participativa, descentralizada y autofinanciada para la gestión de los recursos naturales presenta las siguientes fortalezas:

a) Representatividad.

Dicha organización se constituye en un ente que adquiere, por su carácter, una fuerza participativa por cuanto representa con propiedad los intereses sectoriales y de la sociedad civil, constituyéndose en un "portavoz" frente a distintas entidades u organizaciones respecto de acciones o decisiones relativas al uso o gestión en la cuenca.

b) Capacidad financiera.

La corporación se constituye en actor de la mayor relevancia en la formulación de políticas de desarrollo regional sobre la base de su capacidad de disponer de recursos financieros propios.

Dicha situación permite incentivar e impulsar planes y programas conjuntos (intersectoriales), apoyo e iniciativas individuales otorgándole la facultad de influir en forma decisiva sobre planes y políticas tanto públicas como privadas.

c) Capacidad técnica.

La capacidad que desarrolle la corporación en este ámbito le otorga un rol de primer orden en lo relativo a formulación de planes y políticas de acción específicas permitiendo representar la opinión con propiedad ante autoridades nacionales y regionales como frente a otros organismos en general.

3.- Ambito físico y geográfico

- 1.- La adopción de la cuenca como unidad básica de análisis tiene su fundamento en las interacciones físicas que se establecen en ese ámbito a través del sistema vegetación - suelo - agua - cauce. No obstante lo anterior, la acción humana sobre el territorio con frecuencia involucra un ámbito geográfico más amplio, conformado por grupos de cuencas que presentan interrelaciones a través de la construcción de trasvases, del abastecimiento integrado de demandas, de problemas de contaminación compartidos, etc.

Además, si se analiza el tema desde el punto de vista económico y administrativo, la necesidad de contar con organizaciones de un tamaño suficiente para permitir la conformación de equipos técnicos de un nivel adecuado hace que la unidad de trabajo recomendable frecuentemente sea más amplia que una cuenca aislada.

- 2.- Estas consideraciones han llevado a los países con organismos administradores de cuencas a subdividir su territorio en un número reducido de grupos de cuencas (por ejemplo, Francia está dividido en seis grupos, México en trece).
- 3.- En el país, la existencia de más de 200 cuencas de pequeño tamaño, que se extienden en la estrecha franja de territorio comprendida entre Los Andes y el Océano, hacen imposible imaginar un sistema nacional de administración estrictamente limitado a la dimensión de cada cuenca.
- 4.- De acuerdo a lo anterior, se estima que correspondería a la autoridad pública definir a priori, considerando los diversos aspectos de la planificación regional, la subdivisión, del territorio para estos fines. Considerando la realidad nacional, resultaría prudente que cada región incluya entre una y tres macro cuencas. En todo caso, obviamente, el tema es muy delicado ya que fácilmente las "C.A.C." podrían convertirse en grupos de

presión local opuestos a iniciativas de bien común de carácter regional o nacional.

Cabe señalar que este planteamiento difiere del proyecto de ley en el Congreso, el cual entrega a la libre iniciativa privada la definición geográfica de las "C.A.C.".

4.- Organizaciones de Usuarios de Agua y Organismos de Cuenca.

Como principio básico, se estima que los integrantes de un organismo de cuenca deben tener una estrecha relación con la naturaleza de los problemas que se espera resolver y con aquellos organismos o personas que resultan relevantes para permitir en definitiva su solución.

En este sentido deben tener espacio en dicha estructura:

- Todos los que ejercen derechos que se relacionan en forma relevante con los recursos naturales y desarrollan actividades económicas con los mismos.
- Los que generan impactos significativos sobre el sistema ambiental.
- Los que están en condiciones de tomar iniciativas o medidas que dicen relación con el uso de los recursos.
- Los que son usuarios, en un sentido amplio, del medio natural que se desea proteger o desarrollar.

De acuerdo a estos criterios, y considerando la situación de las cuencas Chilenas, resulta imprescindible la participación de los siguientes actores:

- Usuarios del agua: gran parte del aprovechamiento de los recursos naturales se refiere o queda determinado por los poseedores de derechos de agua, de distinto tipo (consuntivo y no consuntivo, superficiales y subterráneos).
- Entes, que utilizan los cauces para vertidos: su participación resulta fundamental para implementar políticas de conservación y descontaminación. Del mismo modo, dichos caudales son de interés como fuentes de nuevos recursos hídricos.
- Entes ribereños (que interactúan permanentemente con los cauces y que sufren el impacto de inundaciones, contaminación, etc.) los cuales pueden tener un nivel de representación a través de organismos tales como municipios, organizaciones vecinales, etc.
- Propietarios del suelo (Empresas Forestales, etc.) y en especial aquellos que tienen una influencia significativa sobre la alteración de sus características naturales. Ellos en especial resultan de gran importancia en el tratamiento de problemas como: la erosión y su impacto sobre los cauces, la contaminación difusa, alteración de la escorrentía por cambio de uso de los suelos, etc.
- Ciudadanos comunes (a través de sus representantes), los cuales hacen un uso público de las características ambientales (turísticas, escénica, recreacionales) de las cuencas, en especial a través del uso in situ de las aguas y los cauces.
- Organismos públicos con atribuciones o iniciativas en la materia. A este respecto hay que considerar que existe una amplia gama de programas y proyectos impulsados directamente por el Estado, y con un financiamiento público, y que además existe normas y regulaciones de competencia estatal que son fundamentales para la solución de los problemas que se desea resolver a través de una organización integrada de las cuencas.

Como se puede apreciar, una organización de cuenca debiera diferir sustancialmente en su composición de una organización de usuarios de agua e inclusive en muchos temas puede representar intereses claramente contradictorios.

A este respecto existe abundante evidencia empírica, que demuestra como el interés de los usuarios de aguas actuales, representado en la Juntas de Vigilancia, entra en general en conflicto con los nuevos usuarios de agua, con los usuarios que no son agricultores y con otros actores de las cuencas, de tal modo que resulta inconcebible, desde la perspectiva de un desarrollo armónico y sustentable, ampliar a otros temas las funciones históricas de dichas organizaciones.

Consistentemente con lo anterior, el ámbito de acción propio y los objetivos de las Juntas de Vigilancia se debe mantener orientado a la distribución de las aguas entre los diversos usuarios y a la conservación y desarrollo de las obras de aprovechamiento común en una sección del río, o en un afluente o en el conjunto de la cuenca, según las prácticas tradicionales. Por su parte las nuevas corporaciones deben atender la totalidad de la cuenca (o un grupo de ellas), tanto en lo relativo al agua como a los cauces, suelos y cobertura vegetal y en especial las interacciones entre los diversos sectores, con un objetivo de gestión integral.

5.- Organismos públicos y organismos de cuenca.

- 1.- El campo de acción de una corporación en la experiencia de los distintos países difiere notablemente. Existen ejemplos en los cuales ellas han asumido completamente funciones de algunos entes públicos preexistentes (por ejemplo, en Venezuela asume las funciones del Ministerio de Medio Ambiente); mientras que en otros (Francia) el Estado mantiene su estructura administrativa previa.
- 2.- Los elementos que constituyen una cuenca se encuentran sometidos a un sinnúmero de reglamentaciones, las cuales son aplicadas por distintos organismos. En la mayoría de los casos esa dispersión corresponde a las características de una sociedad moderna, en la cual

cada actividad se relaciona con una gran variedad de temas. De acuerdo a lo anterior, la administración integrada de una cuenca no puede significar una simplificación artificial de problemas que por su naturaleza son de alta complejidad y que, además de las consideraciones propias de la cuenca, exigen el análisis de otros aspectos (sociales, económicos, etc.) Dichos problemas con frecuencia son tratados en un marco de carácter nacional, siguiendo la orientación general, por ejemplo, de la organización política administrativa del país, política energética, desarrollo urbano, política ambiental, uso del suelo, etc.

- 3.- También es del caso señalar que existe otro ámbito de acciones que son propias de las responsabilidades del ejecutivo o del poder local (policía, bienes nacionales regulaciones de uso del suelo, etc.) difícilmente delegables.
- 4.- De acuerdo a estos antecedentes, al menos en una fase inicial de desarrollo, la corporación de cuenca debiera cumplir, en primer lugar, un rol coordinador y ordenador, manteniendo los organismos públicos en general sus actuales atribuciones, y sólo con traspaso de algunas tareas, especialmente en áreas operativas (por ejemplo, vigilancia). En segundo lugar la "C.A.C." debiera cumplir un papel de apoyo e incentivo al cumplimiento de las tareas del sector público en las materias de interés para la cuenca, a través de convenios operativos, etc. Finalmente se estima que la corporación administradora de cuencas debiera desempeñar un papel de gran trascendencia como órgano de consulta y a través de la presentación de proposiciones en materias específicas, las cuales debieran ser sometidas a la aprobación de los organismos públicos facultados legalmente.

6.- Naturaleza Jurídica de una Corporación de Cuencas.

Establecida la composición mixta (Público-privado) de la Corporación de cuencas y su carácter de representante de los intereses comunes del conjunto de los actores, se deriva necesariamente que debe concebirse como un organismo autónomo, desde el punto de vista de sus decisiones y financiamiento. En ese marco general, es posible concebir tanto una

organización de derecho público como de derecho privado, sin embargo, un análisis detenido de las características de los problemas que deben ser abordados conduce a preferir la alternativa de una organización de derecho público. En efecto, buena parte de los productos o beneficios que puede proporcionar una Corporación son en su esencia bienes públicos, en la medida que son bienes económicos cuyo acceso no es controlado por el prestatario (descontaminación, control de inundaciones, preservación ambiental, etc.), siendo accesibles libremente a los distintos actores de la cuenca. Del mismo modo, la recuperación de los costos asociados a esos beneficios no es concebible sin la capacidad de imponer obligaciones (tarifas, multas, etc.) a los involucrados. En especial, la definición de una organización de cuencas de derecho público presenta las siguientes ventajas:

- Garantiza ejercicio de funciones públicas.
- Da fuerza obligatoria a sus resoluciones en su ámbito de acción.
- Es creada por Ley, sobre un área geográfica definida, y no por simple acuerdo entre particulares.
- Permite la transferencia de competencias públicas.
- Puede beneficiarse directamente de tasas, impuestos, multas y otros tributos.
- Permite una participación amplia de todos los actores, públicos y privados.
- Garantiza la gestión integral e integrada de la cuenca.

7.- Objetivos y atribuciones.

De acuerdo a las ideas reseñadas, los principales objetivos de la corporación serían:

- a) Lograr una adecuada coordinación entre los organismos regionales, municipales y locales y demás entes públicos y privados, con competencia o intereses dentro de la cuenca y cuyas actividades o decisiones tengan ingerencia directa o indirecta sobre los recursos hídricos.
- b) Promover la efectiva participación de la sociedad civil en la planificación, conservación y desarrollo sustentable de los recursos hídricos y ambientales de la cuenca.
- c) Proteger y conservar los recursos hídricos de la cuenca, en cantidad y calidad a través de una visión integradora que tome en cuenta la existencia de intensas interconexiones entre los componentes de la cuenca.
- d) Asegurar los niveles necesarios de cantidad y calidad de aguas para satisfacer los usos y requerimientos socioeconómicos de la cuenca, en especial en períodos de sequías.
- e) Proporcionar a la población una adecuada seguridad frente a los eventos hidrometeorológicos extremos.
- f) Garantizar el conocimiento y monitoreo de los procesos físicos y biológicos que se desarrollan en la cuenca, que se relacionan con sus recursos naturales.
- g) Generar los mecanismos de movilización de recursos financieros requeridos para implementar las acciones y medidas en función de la gestión integral de la cuenca.

En este contexto se estima que serían atribuciones de las corporaciones de cuencas:

- a) Formular periódicamente (5 años) un Plan Director para la Cuenca, el cual debiera incluir:
 - Proyectos y programas prioritarios de beneficio común, los cuales tendrían apoyos financieros de la corporación (subsidios, cofinanciamiento, préstamos).
 - Recomendaciones para el ejercicio de las atribuciones de los organismos públicos (planes reguladores, autorización de vertidos)
 - Orientaciones para la acción privada.
- b) Promover la ejecución de los proyectos y programas de interés común a través de convenios, contratos etc. En general no se estima razonable que la corporación desarrolle directamente estas acciones, sino a través de las estructuras existentes, públicas y privadas.
- c) Analizar las fuentes de financiamiento y definición de los niveles de tarifas, de acuerdo a la inversión requerida para la implementación del Plan Director y en el marco de una normativa de carácter nacional.
- d) Representar las opiniones de los usuarios de las cuencas ante las autoridades y otras instancias, en las materias que resulte pertinente.
- e) Establecer un sistema de monitoreo ambiental de la cuenca por sí mismo o en cooperación con otras instancias.
- f) Ejercer las funciones de vigilancia ambiental en la cuenca, para requerir el ejercicio de las atribuciones del Estado cuando corresponda.

- g) Aplicar las funciones que pudieran ser traspasadas al organismo por instituciones del sector público. En esta materia corresponderá efectuar una revisión detallada de la legislación ambiental, del Código de Aguas y de otros textos legales, con el propósito de identificar materias que pudieran ser delegadas en la "C.A.C."

8.- Estructura organizativa, participación y Asamblea de Cuencas.

- 1.- Una corporación administradora de cuencas concebida en un esquema participativo requiere de un órgano decisorio del más alto nivel, la asamblea de la cuenca, conformada por representante de todas las entidades y usuarios involucrados en la adecuada gestión de la cuenca. En general, se incluyen en dicho órgano, y así ha sido planteado en el proyecto de ley en el Congreso, representantes de las instituciones del Estado, de los municipios y órganos del poder local, y de entes privados. (usuarios, organismos académicos y profesionales, etc.)
- 2.- El peso relativo de cada uno de los sectores en la asamblea debe tener concordancia con las atribuciones de la "C.A.C." con el aporte y la importancia de cada uno de ellos. En especial se debe cuidar que cada actor relevante de la cuenca disponga de una representación tal que asegure su participación y compromiso con la organización.

Considerando que ningún grupo participará activamente si sus intereses van a resultar minoritarios en forma sistemática y permanente y es importante tener presente que, la viabilidad de una organización con esta naturaleza dependerá de la forma como se resuelva su ubicación en relación a los siguientes ejes:

- Sector público vs sector privado.
- Representación regional vs representación de carácter nacional.

- Sectores productivos entre sí (en particular la participación del sector agrícola vs los sectores industriales y urbanos).

En todo caso, existen técnicas legislativas que buscan defender los derechos de las minorías y que con seguridad deberán ser empleadas en el diseño de las estructuras de decisión (quorum calificador, rotación en la representación, etc.).

3.- En la situación chilena es necesario considerar además los siguientes antecedentes.

- el carácter de corporación de derecho público que debiera tener el organismo.
- la importancia de la legislación que corresponde aplicar a los entes públicos existentes y los proyectos y programas que tradicionalmente han realizado para el desarrollo de las cuencas.
- las municipalidades deben tener una adecuada participación, como representantes directos de gran parte de la población que utiliza en distintas formas la cuenca, que contamina y que resulta víctima de sus desequilibrios. Además, las municipalidades ejercen importantes atribuciones que deben estar coordinadas con la acción a nivel de la cuenca (planos reguladores, administración de bienes nacionales, etc.)
- Dentro del sector privado, corresponde destacar claramente a los usuarios de las aguas, considerando la importancia y alcances de sus derechos patrimoniales, la larga experiencia y tradición de sus organizaciones, y la trascendencia de su aporte financiero para el buen funcionamiento de la administración de las cuencas.

- 4.- De acuerdo a lo anterior se estima que pudiera resultar adecuada una representación del tipo siguiente: 35% sector público central (ministerios, servicios), 20% del sector municipal y 45% sector privado además, en este último sector un 80% correspondería a representantes de usuarios de agua.

Se estima que esa distribución ofrece un adecuado predominio del interés público por sobre los intereses de grupo, una presencia significativa y equilibrada de cada uno los actores relevantes de la cuenca y una clara mayoría regional en relación a la presencia del poder central.

Cabe destacar que en la legislación de distintos países la participación pública y comunal es mayoritaria (por ejemplo, en Francia 2/3 del total).

- 5.- La asamblea de cuenca como organismo máximo, corresponde que dé origen a un directorio en proporciones aproximadamente equivalente. La gestión de la organización requerirá de un staff técnico y administrativo de carácter permanente, que estará ejerciendo sus funciones junto al directorio y que deberá cumplir con los planes, programas y metas que se fije la corporación.

9.- Estrategia de financiamiento y tarificación

- 1.- El éxito de una organización como la señalada dependerá críticamente de su capacidad para constituirse en el ente financiero que refleje el beneficio común presente en la gestión integrada de la cuenca. En este sentido la corporación debiera administrar la parte fundamental de los recursos que se generen con las tarifas y/o multas, asociadas a la extracción y vertido de aguas (contaminación) y otras de índole ambiental. De este modo se aplicaría el principio de que los recursos generados en la cuenca se reinviertan en la cuenca.

- 2.- En este contexto resulta imprescindible la implementación a través de la legislación de un sistema usuario-contaminador-pagador. Dicho sistema debe entregar un marco nacional mínimo y la necesaria flexibilidad para que cada corporación establezca un nivel de tarifas coherente con las características propias de cada cuenca y los objetivos de inversión establecidos en el plan director.
- 3.- Desde el punto de vista de financiamiento se plantea una estrategia abierta que permita a la corporación establecer los mecanismos adecuados a fin de permitir el acceso a distintas fuentes de financiamiento, entre los cuales el mecanismo de tarificación se constituye en un elemento central. Sin embargo resulta de la mayor relevancia fuentes de ingresos provenientes del sector público, materializadas a través de Convenios conjuntos o subvenciones directas para fines específicos. Del mismo modo el acceso a créditos externos se constituye en una fuente de financiamiento de gran importancia.
- 4.- La Corporación debe contar con la capacidad de disponer de diversos mecanismos de apoyo financiero para la aplicación de los recursos disponibles, entre estos se visualiza la programación y ejecución conjunta con organismos públicos o privados de acciones específicas de interés general. Por otra parte desarrollar mecanismos de asignaciones de recursos a través de la modalidad de fondos concursables, para el desarrollo de obras focalizadas o para el apoyo en programas de difusión, investigación o capacitación. Este mecanismo ha mostrado un gran éxito en el país como elemento de fomento y desarrollo y la experiencia internacional ha mostrado que se constituye en una herramienta exitosa para el desarrollo integrado permitiendo la recuperación de inversiones en forma apropiada.

Este mecanismo entrega a la Corporación una capacidad de generar un flujo permanente de fondos otorgándole una alta capacidad de gestión.

10.- Dependencia y supervisión

- 1.- Acorde con el carácter de organismo de derecho público se estima que el presidente de la Corporación debiera ser nombrado directamente por el Presidente de la República de una tema propuesta por la asamblea.
- 2.- La proposición original asignaba a la DGA una función de supervisión de estos nuevos organismos en términos semejante a las que establece el Código de Aguas en relación a las organizaciones de usuarios. Sin embargo, dicha labor se contrapone con la importante participación que necesariamente debe tener la DGA como miembro al interior de la corporación. Además, el carácter de la corporación como ente integrador de la cuenca en un sentido más amplio, incluyendo temas relativos al uso del suelo, cobertura vegetal y otros, y la conveniencia de acentuar su carácter descentralizador, hace aconsejable relacionarla con el gobierno regional y establecer específicamente la función de supervisión a nivel de la Intendencia Regional.

11.- Estrategia de Implementación

El examen de los problemas que presentan las cuencas a lo largo del país y de las capacidades y recursos disponibles para abordarlos demuestra que existen situaciones muy diversas y que por lo tanto una estrategia de implementación debe considerar con prudencia dichas realidades regionales o locales para que sea exitosa. De acuerdo a lo anterior se propone que se favorezca una implementación de carácter gradual y flexible. En este caso se entiende por gradual la incorporación paulatina de nuevas tareas a la Corporación, en la medida que ella va demostrando su capacidad para asumirlas. Una implementación flexible significa que las distintas cuencas tendrán diversos ritmos de incorporación a las nuevas estructuras, según sean las capacidades y posibilidades de cada región y el apoyo que requieren del gobierno central.

De acuerdo a estas ideas se propone la formulación de una Ley Marco de Administración Integrada de Cuencas y de procedimientos específicos, a través de Decretos Presidenciales, para la creación de cada Corporación, con estatutos adaptados a las condiciones locales. Este esquema puede combinarse eficazmente con una ley general de tarificación por el uso del agua, cuyos recursos constituyen un estímulo para agilizar la implementación regional de las corporaciones.

Humberto Peña Torrealba
Director General de Aguas

CENTRO DE INFORMACION DE RECURSOS HIDRICOS



3 5617 00008 8567