

**PROPUESTA DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL
AMBITO DEL RIEGO**

**NUEVA CONFORMACIÓN INSTITUCIONAL
CON RESPECTO AL RIEGO (2ª PARTE)
CUARTO INFORME**

**CENTRO DE DOCUMENTACION
COMISION NACIONAL DE RIEGO**

**ANTONIO YAKSIC SOULE
Consultor**

JULIO 2002

INDICE

<u>INTRODUCCIÓN.</u>	1
<u>1. UNA SEPARACIÓN NECESARIA.</u>	2
1.1. Organismo de Políticas.	3
1.2. Organismo Normativo.	3
1.3. Organismo Ejecutor u Operativo.	4
<u>2. LA PROPUESTA PARA LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL DEL RIEGO AJUSTADA AL CORTO PLAZO.</u>	5
2.1. La Comisión Nacional de Recursos Hídricos.	5
2.1.1. Consejo de Ministros.	6
2.1.2. Secretaría Ejecutiva.	6
2.2. El Servicio Nacional de Riego.	7
2.3. La Nueva Relación Funcional Institucional.	12
2.3.1. Organismos Normativos.	12
2.3.2. Organismos de Políticas.	12
2.3.3. Organismos Ejecutores.	13
2.3.4. Organismos Fiscalizadores.	14
2.4. Puntos por Resolver.	21
2.4.1. CNRH.	21
2.4.2. SNR.	21
<u>ANEXO 1</u>	
Esquema Borrador Proyecto de Ley.	22
<u>3. EL ROL DE LA INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA CONSERVACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO.</u>	26
3.1. El Medio Ambiente y la Calidad del Recurso Hídrico.	26
3.2. Rol del Estado con Respecto a la Conservación del Recurso Hídrico.	27
3.2.1. El Requerimiento Hídrico para Fines Ambientales.	27
3.2.2. Contaminación de las Aguas.	28
3.3. Situación Institucional Actual en Relación a la protección del Recurso Hídrico.	29

3.4. Instituciones Encargadas de la Conservación del Recurso Hídrico.	30
3.4.1. Comisión Nacional del Medio Ambiente.	30
3.4.2. Servicio Agrícola y Ganadero.	33
3.4.3. Corporación Nacional Forestal.	33
3.4.4. Superintendencia de Servicio Sanitarios.	35
3.4.5. Dirección General de Aguas.	37
3.4.6. Dirección de Obras Hidráulicas.	38
3.4.7. Centro de Información de Recursos Naturales.	39
3.5. Cuadro Resumen sobre el Rol que Cumplen las Instituciones en cuanto a la protección del Recurso Hídrico.	40

DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES EN LA NUEVA CONFORMACIÓN INSTITUCIONAL DEL RIEGO.

INSTITUCIÓN	NORMATIVA	REGULADORA/ FISCALIZADORA	POLITICAS	FOMENTO	EJECUCIÓN	INVESTIGACIÓN T. TECNOLÓGICA
CNRH			CONTRIBUIR A LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE RH. COORDINACIÓN INTERSECTORIAL			
MINAGRI*			ARTICULAR EL RIEGO CON LAS POLÍTICAS SECTORIALES. PROPONER NUEVAS POLÍTICAS A LA CNRH.			
SNR				ADMINISTRAR LEY DE FOMENTO AL RIEGO. FOMENTAR CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE RIEGO Y DRENAJE. TODAS LAS FUNCIONES QUE LE ENCARGUE EL MINAGRI EN MATERIA DE RIEGO.		
SAG		FISCALIZACIÓN EXTERNA AL SNR (OPTATIVO). PROTECCIÓN A RECURSO NATURAL.				
INDAP					PROGRAMAS DE RIEGO CAMPESINOS ENCOMENDADO POR SNR.	
CONAF		PROTECCIÓN RECURSO NATURAL (SEIA)				
INIA						PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN PARA MEJORAR RIEGO Y DRENAJE

* CNR, DGS, u ODEPA.

INSTITUCIÓN	NORMATIVA	REGULADORA/ FISCALIZADORA	POLITICAS	FOMENTO	EJECUCIÓN	INVESTIGACIÓN T. TECNOLÓGICA
DGA	APLICAR, REVISAR Y PROPONER MODIFICACIONES AL CÓDIGO DE AGUAS.	VIGILANCIA DE AGUAS EN CAUCES NATURALES PÚBLICOS. SUPERVISAR JUNTAS DE VIGILANCIA. CONSTITUIR DERECHOS DE APROVECHAMIENTO.	PLANIFICAR DESARROLLO DE LOS RECURSOS HIDRICOS.			MEDIR EL RECURSO HÍDRICO. COORDINAR LA INVESTIGACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO.
DOH					ESTUDIO, PROYECCIÓN, CONSTRUCCIÓN, REPARACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE OBRAS DE RIEGO CON FONDOS FISCALES. CONDONACIÓN DE DEUDA SUELOS INDÍGENAS.	
CONAMA	ESTABLECER NORMAS AMBIENTALES.	ADMINISTRAR EL SEIA.	RECUPERAR Y MEJORAR LA CALIDAD AMBIENTAL Y PREVENIR SU DETERIORO. FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL. INTRODUCIR LA VARIABLE AMBIENTAL EN EL SECTOR PRODUCTIVO.			

UNA PROPUESTA PARA EL REDISEÑO INMEDIATO.

INTRODUCCIÓN

En el informe anterior se ha hecho una propuesta de diseño institucional del ámbito de los recursos hídricos, y en particular, de riego basada en tres ejes fundamentales: la modernización del Estado, el rediseño del ministerio de agricultura y los conceptos de gestión integrada y descentralizada del agua.

Todo lo anterior implica un horizonte estratégico de mediano plazo donde se deben producir cambios legales profundos que implican modificaciones importantes en toda la institucionalidad del agua. Esto tiene que ver con la modificación del Código de Aguas, leyes especiales para reformas institucionales en los ámbitos de varios ministerios y hasta una probable reforma constitucional.

El objeto de los siguientes capítulos es entregar una propuesta, “aterrizada” en el corto plazo, que sirva como un elemento para obtener resultados relativamente inmediatos orientados a:

- a. Resolver la ambigüedad de atribuciones de la actual CNR, creando dos organismos.
 - Comisión Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Como organismo Político y de Coordinación.
 - Servicio Nacional de Riego (SNR). Como Organismo operativo y ejecutor en fomento del riego y drenaje y como fiscalizador del buen uso de los recursos públicos transferidos al sector privado por medio de los instrumentos de fomento al riego.
- b. Darle un carácter transversal a la CNR transformándola en CNRH siendo ésta el organismo diseñador y proponente de políticas públicas en el ámbito de los Recursos Hídricos en un contexto multisectorial.
- c. La creación de una instancia de política de riego al interior del Ministerio que articule las políticas de riego con el conjunto de políticas sectoriales.
- d. Hacer una relación de las funciones y campos de acción de las nuevas estructuras, para ayudar al rediseño. Proyecto de ley y planta para las instituciones a crear.
- e. Acotar las responsabilidades de los organismos del MINAGRI en el ámbito del agua como recurso natural (la protección y conservación).

La propuesta debería entregar elementos para:

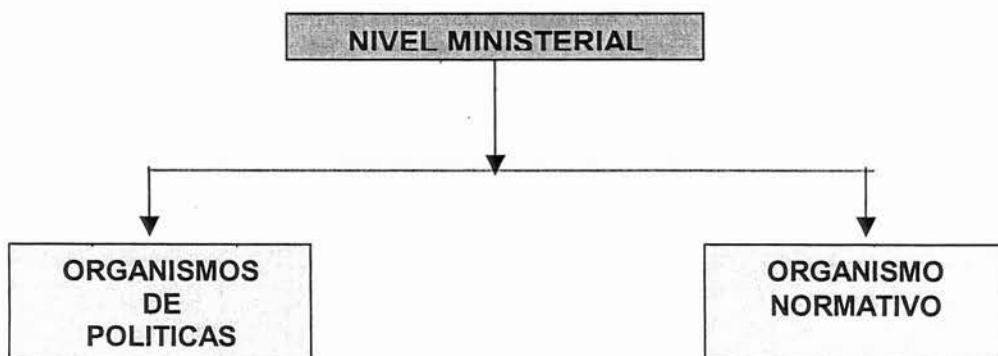
- Bases para la elaboración de un Proyecto de Ley que crea la Comisión Nacional de Recursos Hídricos.
- Bases para la elaboración de un Proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional de Riego.

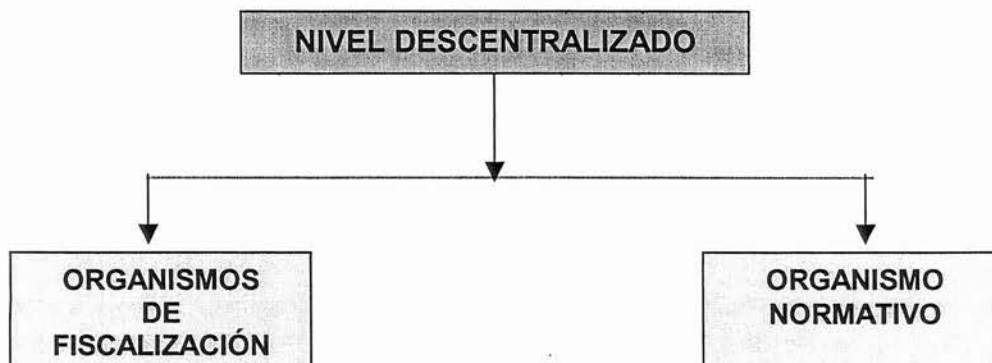
Elementos que sirvan para Decretos de nivel ministerial que crean instancias de coordinación entre diferentes servicios y otras de carácter participativo.

1. UNA SEPARACIÓN NECESARIA.

La experiencia reciente en la reforma de algunos estados, ha demostrado la utilidad de separar las funciones de generación de políticas y normas, de las funciones de prestaciones de servicios y fiscalización. Esto ha ayudado a los niveles directivos de las agencias estatales de nivel ministerial a concentrarse en funciones políticas de dirección y generación de normas y liberar a las unidades operativas para concentrarlas en dos o tres misiones muy claras. Esto se debe a que, por lo general, la misma institución al estar involucrada en la generación de políticas sectoriales, en la prestación de servicios y, frecuentemente, cumpliendo funciones fiscalizadoras dichas funciones sufran restricciones debido a la imposibilidad de operar en condiciones óptimas, dadas las inflexibilidades e ineficiencias de las grandes organizaciones, caracterizadas por su burocracia y larga cadena de mando. Por otra parte, la situación más evidente se expresa en los niveles altos de la administración donde los políticos "gastan su tiempo en administrar", dejando de hacer tareas que les son propias, como pensar sectorialmente gobierno, tomar decisiones de largo plazo y establecer prioridades sectoriales.

En otras palabras, se trata de tener, por un lado, un verdadero organismo de políticas que decide sobre qué estrategias utilizar y que organizaciones vincular para desarrollar dichas estrategias; pero que no implementa ninguna estrategia por su cuenta; y por otro lado, un segundo tipo de organización, ejecutora, encargada de entregar servicios o productos a los usuarios y/o a resguardar el cumplimiento de las normativas. Al separarlos del "tronco" de la estructura anterior, se le asignan misiones específicas, un mayor control de sus presupuestos, sistemas propios de recursos humanos y otras prácticas de gestión, como la adquisición de bienes y servicios. Por otra parte, en ambos casos, el objetivo es generar estructuras organizacionales sencillas, con cadenas de mando cortas, unidades de apoyo administrativo pequeñas y con objetivos específicos orientados a resultados.





1.1. Organismo de Políticas.

Puede ser, indistintamente, una dependencia directa de un Ministerio, o un organismo distinto pero vinculado a un Ministerio (o a un grupo de Ministerios). Lo que sí interesa es que sea el instrumento privilegiado para que el Ministro (o los Ministros) lleve “el timón” del sector, al compatibilizar las prioridades nacionales definidas por el gobierno, con una línea estratégica clara e instrumentos de gestión ordenados, de tal manera de actuar de manera efectiva y eficiente en la consecución de los objetivos planteados.

En el esquema a proponer la función de generación de políticas en el ámbito de los recursos hídricos la desempeñaría la Comisión Nacional de Recursos Hídricos y en el caso del riego, “alguna” repartición dependiente directamente del Ministro de Agricultura.

1.2. Organismo Normativo.

La experiencia reciente indica que el o los organismos normativos, se pueden encontrar unidos o no a los departamentos de políticas, pero no lo están nunca ni a los organismos ejecutores ni a las instancias fiscalizadoras.

El separar a los organismos normativos de la fiscalización supone que las normas destinadas a definir la naturaleza del servicio y los estándares de calidad generan reglas del juego para fomentar la participación de terceros en un determinado mercado o actividad, lo que se contrapone con la labor, de fiscalizar el cumplimiento de dichas normas y sancionar las infracciones.

En el esquema propuesto existen varias instancias normativas. La primera de ellas, desde fuera del ámbito del riego vinculado al MINAGRI, corresponde a la Dirección General de Aguas (DGA). Como se sabe, es el organismo que norma y regula el mercado del agua, los derechos de uso y el funcionamiento de las organizaciones de usuarios. En segundo lugar, tenemos como ejemplo, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) que tiene que ver con las

regulaciones y normativas en el campo ambiental del uso de los recursos hídricos.

1.3. Organismo Ejecutor u Operativo.

Es el organismo que “hace los negocios” del sector. En otras palabras, desarrolla los “procesos de negocios” que entregan, o facilitan la entrega de un producto o servicio. La tendencia actual es transformar estas unidades en organismos de negocios de fuerte interacción con el sector privado, descentralizados, con una estructura más flexible, una corta cadena de mando, una autonomía relativa para manejar sus presupuestos, fijar objetivos de acuerdo a lineamientos de políticas ministeriales y focalizar su acción en una misión muy específica. La orientación proviene del nivel ministerial, por lo que a estos organismos se les pide efectividad en el cumplimiento de las metas y eficiencia en el uso de los recursos. En este nivel es posible ir incorporando algunos criterios de “Gerencia Pública”, como concursabilidad de ejecutivos, organización orientada a resultados, planta flexible, etc; como, así también, son organismos que pueden regionalizarse de acuerdo a políticas de gobierno sobre el particular. En ese contexto, es evidente que, en la medida que exista mayor descentralización será más importante contar con mejores instrumentos de control de gestión y auditoría.

2. LA PROPUESTA PARA LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL DEL RIEGO AJUSTADA AL CORTO PLAZO.

Como se dijo en la introducción del presente informe, la propuesta en desarrollo significa lineamientos que permitan efectuar rediseños institucionales en el corto plazo que satisfagan, por una parte, las necesidades de ajuste para un mejor cumplimiento de los objetivos sectoriales concorde con los lineamientos del MINAGRI y, complementariamente, se encuentre “en línea” con una visión a largo plazo en cuanto a la gestión de los recursos hídricos, lo que básicamente se desarrolla en la propuesta de nuestro anterior informe.

2.1. LA COMISIÓN NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS.

En el presente, la propuesta a este nivel es que la Comisión Nacional de Riego (CNR), como organismo generador y coordinador de políticas se transforma en Comisión Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). La primera característica de la nueva comisión sería que su ámbito se amplíe desde las políticas de riego a las políticas de aguas dentro de un concepto de gestión intersectorial e integrada. La segunda política dice relación con su cambio desde una situación de organismo “dependiente” del MINAGRI a una situación

suprasectorial. En este sentido, la normativa y práctica administrativa del Estado chileno ubica a las comisiones multisectoriales bajo la coordinación y ámbito de influencia de algún ministerio. Tales son los casos de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), (SEGPRES) y la Comisión Nacional de Energía (Ministerio de Minería). En el caso de la CNRH, mientras no exista una institucionalidad de rango ministerial que se haga cargo de los recursos naturales y del desarrollo del territorio, ámbito en el cual se encuentra el de los Recursos Hídricos en la generalidad de los estados modernos, las alternativas a la luz de la actual realidad serían sólo el MINAGRI y el MOP. Por tal razón, no carece de lógica el proponer que, en una primera etapa, el MINAGRI mantuviera la coordinación de la CNRH que se expresa, básicamente, en la Presidencia de su Consejo de Ministro y en la forma en que se hacen las asignaciones presupuestarias.

La Comisión Nacional de Recursos Hídricos será un organismo público, autónomo y descentralizado cuya función principal será elaborar planes y políticas necesarias el uso económico y sustentable del recurso; como así también de la coordinación intersectorial de los ministerios organismos relacionados con el ámbito del agua.

La CNRH será un agente integrador y articulador de las respectivas políticas públicas, ya que su labor principal será generar una Política Nacional de Recursos Hídricos y coordinar las diferentes partes demandantes del recurso.

Sus principales funciones serían:

- a. Formulación una política nacional de recursos hídricos.
- b. Coordinar la acción de los diferentes entes públicos que tienen relación con el ámbito de los recursos hídricos de tal manera de implementar correctamente las políticas definidas.
- c. Fomentar la coordinación intersectorial y la participación de las organizaciones de usuarios.
- d. Impulsar el desarrollo de los Planes Directores de Cuencas, a través de la coordinación de los organismos sectoriales y de las asociaciones de usuarios, en orden a avanzar a una descentralización de la gestión del recurso hídrico.
- e. Actuar en eventos como sequías, coordinando a todos los sectores para racionalizar el uso del agua.
- f. Preparar, dentro del marco de una política nacional de recursos hídricos planes de desarrollo y proyectos para el uso integral del recurso.

- g. Planificar, estudiar y elaborar proyectos integrales de uso de recursos hídricos, en especial de grandes obras de riego, en coordinación con los organismos sectoriales especializados.
- h. Contratar con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, los estudios generales relacionados con el funcionamiento y desarrollo integral del sector, así como los de prefactibilidad y factibilidad que sean necesarios para la formulación y ejecución de los planes y políticas de recursos hídricos.
- i. Requerir de los Ministerios, Servicios Públicos y entidades en que el Estado tenga aportes de capital, participación o representación, los antecedentes y la información necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

CNRH deberá, en el futuro, cuando se produzcan las modificaciones legales correspondientes, en especial, la modificación del Código de Aguas, agregar diversas funciones para cumplir sus objetivos, como las que se detallan a continuación:

- Aprobar del Plan Nacional de Recursos Hídricos.
- Aprobar los planes hidrológicos de cuencas.
- Ser el cuerpo consultivo para desarrollar políticas de agua.
- Fomentar la coordinación intersectorial y los organismos de cuenca.
- Establecer criterios para el otorgamiento de los derechos de uso de los recursos hídricos y el cobro de éstos.
- Actuar en eventos como sequías, coordinando a todos los sectores para racionalizar el uso del agua.

Los organismos que constituyen la CNRH serían los siguientes:

2.1.1. Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros será la autoridad máxima de la CNRH y es el organismo que debe ejercer todas las atribuciones y cumplir con las funciones referentes a los objetivos de la Comisión. El Consejo estaría formado por los Ministros de Agricultura, Obras Públicas, Economía, Hacienda, MIDEPLAN y Minería (por CNE). Será presidido por el Ministro cuyo Ministerio fuese el que tuviera la responsabilidad de la relación de la CNRH con el Presidente de la República.

2.1.2. Secretaría Ejecutiva.

La Secretaría Ejecutiva es la instancia que ejecuta y hace cumplir los acuerdos del Consejo de Ministros como así todas las funciones que éste le delegue.

Por otra parte, esta Secretaría Ejecutiva cumple las función de jefatura administrativa de la CNRH y de estudios y propuestas de políticas para ser sancionadas por el Consejo de Ministros.

Un detalle de la estructura y funciones de la CNRH se entrega en el ANEXO I en un ejercicio de Proyecto de ley de creación de la CNRH.

2.2. EL SERVICIO NACIONAL DE RIEGO (SNR).

El Servicio Nacional de Riego será el organismo autónomo, descentralizado funcional y territorialmente encargado de ejecutar todas las funciones derivadas de las políticas definidas por el MINAGRI en el ámbito del riego, especialmente las relativas al fomento del riego, su mejoramiento, el mejoramiento del drenaje y el uso sustentable del recurso.

En este sentido las únicas limitaciones de su campo de asignación dirían relación con las funciones que le competen a otros organismos del sector vinculados a las funciones que éstos tienen en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) como son los casos del SAG y de la CONAF y de fiscalizaciones relativas a contaminación de aguas agrícolas (SAG) (ver capítulo respectivo de este informe). Por otra parte, el SNR se someterá tanto a las directrices que, a través del MINAGRI, emanen de la CNRH en el campo de la gestión integral de los recursos hídricos, como así también, a las normativas y regulaciones que mantiene la Dirección General de Aguas (DGA) del MOP como administradora del Código de Aguas.

Por otra parte, el SNR deberá tener una estrecha coordinación regional tanto con el Gobierno Regional como con los organismos regionales del MINAGRI y las instituciones del sector privado y de la sociedad civil. Esta coordinación la desarrollará a través de las Direcciones Regionales del SNR, cuya tendencia de mediano plazo será de constituirse en Servicios Regionales de Riego, una vez que la madurez del SNR y de las situaciones regionales específicas así lo recomienden.

Para cumplir su papel a cabalidad, será necesario traspasar al SNR un conjunto de funciones desde otros organismos dependientes o no del Ministerio de Agricultura. Dentro de estas funciones se encuentran atribuciones legales cuyo traspaso al SNR es materia de ley y otras funciones que no son atribuciones privativas de organismo específico, se encuentran compartidas entre varios o son enunciados generales como “misiones”, “preocupaciones”, etc.

Los servicios que mayormente deberán traspasar funciones y atribuciones al SNR son, la propia actual Comisión Nacional de Riego (CNR), el Instituto de

Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH), esta última del MOP.

La concentración de las funciones ejecutoras en materia de riego agrícola en el SNR, no obstará para que éste coordine sus acciones con otros organismos o delegue parte de sus funciones en algunos de ellos para el mejor cumplimiento de su papel.

Una relación no exhaustiva de las funciones a traspasar al SNR fue consignada en el informe anterior y es la siguiente:

- a. Fomentar la construcción de obras privadas de riego y drenaje (ex CNR).
- b. Proponer
- c. Promover el desarrollo agrícola de los productores (ex CNR).
- d. Diseñar y publicar la bases de los concursos o licitaciones para la inversión en obras de riego en predios productivos y transferencia y validación tecnológica (ex CNR).
- e. Realizar evaluación de los proyectos presentados a concursos (ex CNR).
- f. Manejar publicaciones y registros de proyectos seleccionados (ex CNR).
- g. Contratar servicios externos para la ejecución y supervisión de proyectos (ex CNR).
- h. Fiscalizar la ejecución y supervisión de los servicios contratados (ex CNR).
- i. Presentar a las autoridades regionales y a agricultores los resultados de los proyectos de transferencia tecnológica (ex CNR).
- j. Incentivar a agricultores y campesinos a realizar proyectos de riego y drenaje (ex DOH).
- k. Revisión, recepción y aprobación de proyectos de riego y drenaje postulados por particulares (ex DOH).
- l. Apoyar la incorporación de nuevas áreas de riego y áreas mal drenadas a la producción (ex INDAP).
- m. Mejorar la seguridad de riego (ex INDAP).
- n. Apoyar a las asociaciones de regantes (ex INDAP).
- o. Administrar incentivos para promover la conservación de suelos y aguas, con el fin de mejorar la extracción, conducción y utilización del recurso con fines agropecuarios (ex SAG).

El SNR tendrá, además, las siguientes atribuciones, todas en relación al fomento del riego:

- Administrar los recursos que anualmente se contemplan en el presupuesto del sector público asignado a la Ley de Riego.
- Desarrollar programas de riego los cuales deben ser transferidos para su realización a nivel regional.

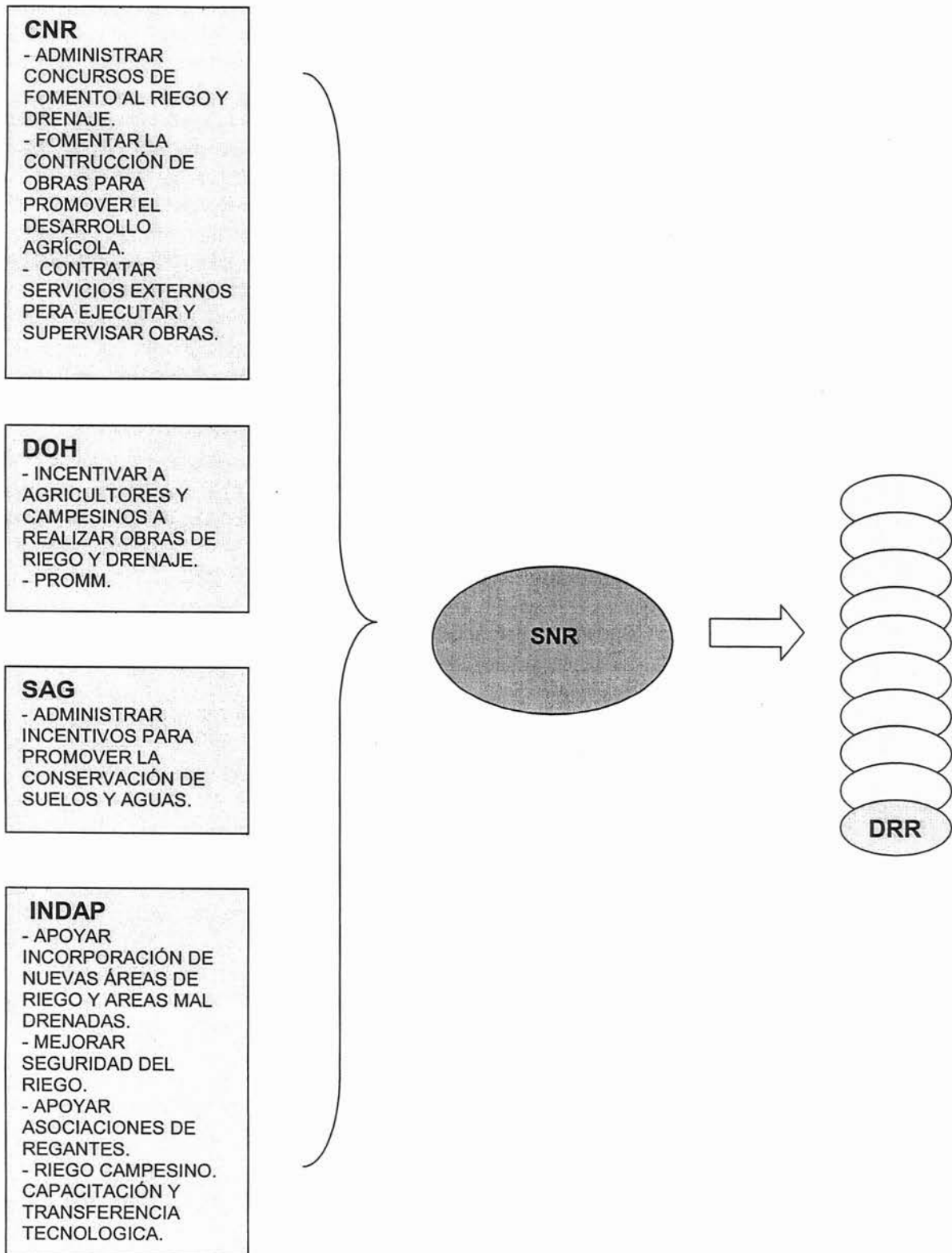
- Dar facultades y apoyo a las DRR (o SRR), para que ellos puedan tener libertad de proponer y luego implementar programas de desarrollo del riego a nivel regional, de modo que estos permitan acercarse a las situaciones particulares de cada región.

Los Directores Regionales del SNR serán la máxima autoridad dentro de su jurisdicción, ellos deberán dictar normas y dar instrucciones para el desarrollo de los programas para el fomento del riego y drenaje a nivel regional. Además deberá administrar los fondos y responder por el desarrollo de los programas de riego a nivel nacional a modo de dar cuenta, de que es lo que se está haciendo en cada región.

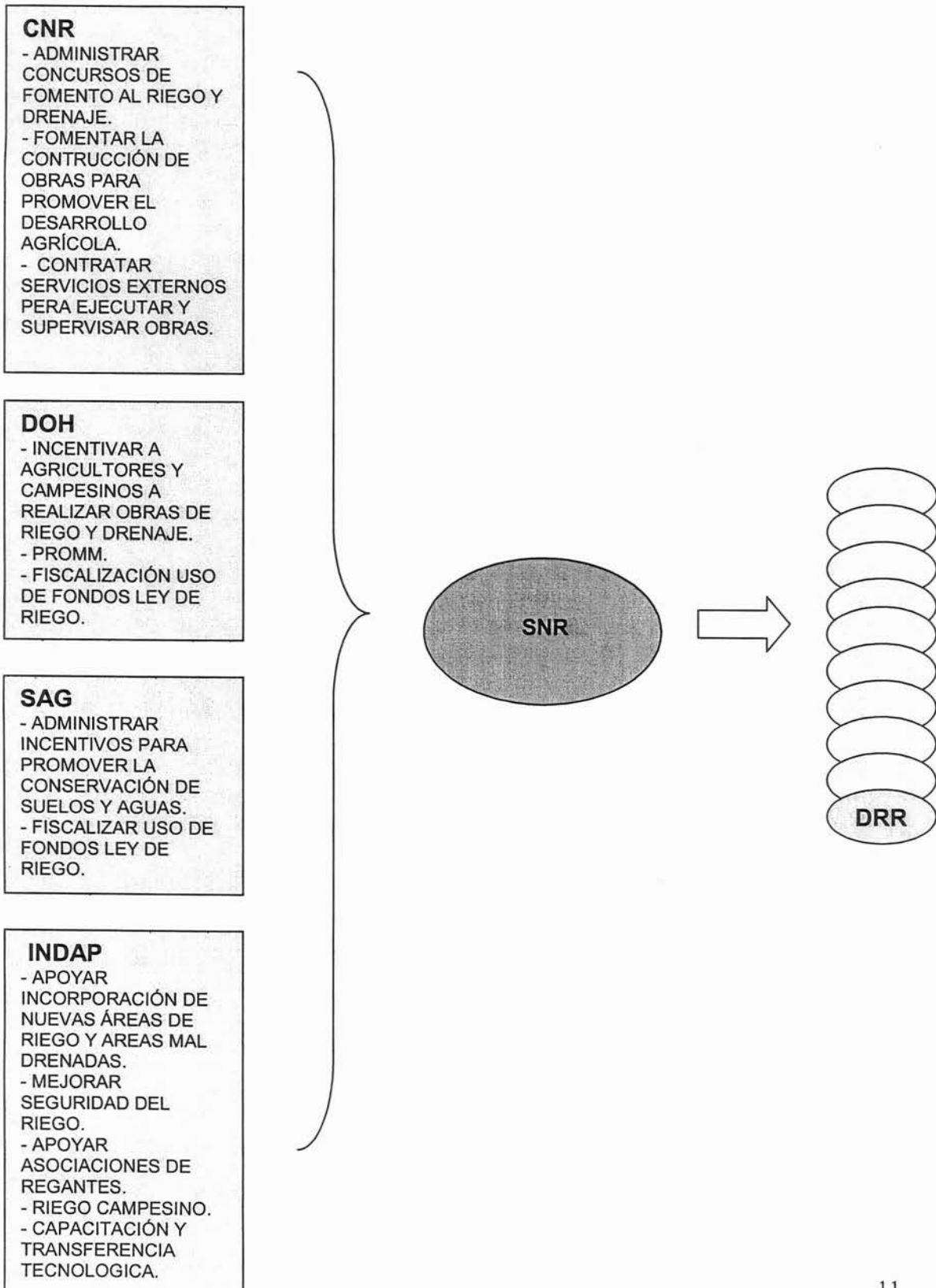
Dentro de cada región además se contará con funcionarios en departamentos técnicos y administrativos que serán los encargados de gestionar y desarrollar el riego según la situación de cada región.

En los siguientes gráficos se presentan dos alternativas del traspaso de funciones al Servicio Nacional de Riego. La primera de ellas considera que tanto la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) como el Servicio Agrícola y Ganadero mantienen la función de fiscalizar el uso de los fondos por parte de los beneficiarios de la Ley de Fomento del Riego o traspasan dicha función a un tercer organismo, como es el caso de la proyectada "Dirección General Silvoagropecuaria". La segunda alternativa significa, lisa y llanamente, el traspaso de la función de fiscalización del uso de dichos fondos al SNR.

TRASPASO DE FUNCIONES DESDE DIFERENTES ORGANISMOS AL SERVICIO NACIONAL DE RIEGO. Propuesta 1.



TRASPASO DE FUNCIONES DESDE DIFERENTES ORGANISMOS AL SERVICIO NACIONAL DE RIEGO. Propuesta 2



2.3. LA NUEVA RELACIÓN FUNCIONAL INSTITUCIONAL.

Siguiendo las definiciones enunciadas en el Capítulo 1 la distribución funcional entre los organismos del ámbito del riego permite caracterizar a cada uno de ellos en funciones específicas lo que permite asignar mejor las responsabilidades y lleva a gestiones más claras y fáciles de evaluar a partir de sus resultados. Se distinguen organismos políticos, normativos, reguladores y/o fiscalizadores y ejecutores u operativos. Dentro de estos últimos encontramos organismos de fomento, de ejecución de obras y de investigación y transferencia tecnológica. Un aspecto importante será el grado y calidad de la coordinación que existirá entre todos éstos.

2.3.1. Organismos Normativos.

Cumpliendo la función normativa encontramos tres organismos, dos de ellos que emiten normas generales como el caso de la Dirección General de Aguas (DGA) y la CONAMA. Con respecto a la DGA, ésta es la institución encargada de Aplicar, revisar y proponer modificaciones al Código de Aguas mientras que la CONAMA tiene a su cargo las normas ambientales, en especial el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) al que tienen que someterse generalmente las grandes obras de riego y algunas medianas. Una tercera institución normativa sería la Comisión Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), la cual sería la instancia que definiría las reglas para concursos de riego, reglamentaría el uso de los fondos de fomento.

2.3.2. Organismos de Políticas.

Las instituciones encargadas de generar políticas en el ámbito de los recursos hídricos son básicamente las mismas que generan la normativa: DGA, CONAMA y CNRH.

En el caso de la DGA, el Código de Aguas vigente le asigna la función de "Planificar el desarrollo de los Recursos Hídricos". En el caso de la CONAMA, ésta es la autoridad política en materia ambiental que cumple tres funciones de ese tipo: recuperar, mejorar y prevenir el deterioro de la calidad ambiental; fortalecer la institucionalidad ambiental e introducir criterios ambientales en el desarrollo productivo. Por último, la CNRH tendría como funciones la formulación de una política de recursos hídricos y coordinar a todos los sectores vinculados a éstos.

Aquí es preciso detenerse en el significado y la especificidad de la función política. Esta se entiende en el sentido de que estos organismos son centros de decisión en la generación de políticas sectoriales, las cuales deben ser aplicadas por los diversos organismos ejecutores. Al respecto

cabe hacer dos observaciones. La primera dice relación de que se distingue la decisión política de la propuesta y el estudio y diseño de políticas. El estudio de nuevas políticas, la evaluación de las actuales y las propuestas respectivas pueden ser atributos de otros organismos, entre ellos, los ejecutores, los fiscalizadores, organismos del sector privado, universidades, ONGS, etc. La segunda observación corresponde a que, en la práctica, otras instituciones desempeñarían funciones políticas, no como centro de decisión política, sino en la esfera de la evaluación y propuestas. Tal es el caso del MINAGRI y del SNR, dentro del esquema propuesto. En el caso del Ministerio, en su misión de apoyo a la agricultura tiene la función de articular las políticas de riego con los otros instrumentos de desarrollo del sector dentro de una política de Estado de desarrollo del sector, con la diferencia en el caso del riego en que sus políticas deben ser armonizadas dentro del concepto de gestión integral con las políticas acordadas a nivel de CNRH para todo el ámbito hídrico. A nivel Ministerial, se pueden proponer instancias alternativas dedicadas al tema de las políticas. En primer lugar, una alternativa sería crear una pequeña Comisión Nacional de Riego, dependiente directamente del Ministro o de ODEPA, una segunda sería localizar el estudio de política en el Subdepartamento respectivo de la ODEPA (o de la proyectada DNS) y la tercera es no proponer una nueva instancia alternativa y ubicar en el SNR la función de estudios y propuestas en materia de riego. Estas tres alternativas se describen en los diagramas de relaciones funcionales que se proponen más adelante. Con todo, en cualquiera de las alternativas no obsta la existencia de una instancia de Estudios y Políticas al interior del SNR, en la dimensión descrita con anterioridad.

2.3.3. Organismos ejecutores.

Como su nombre lo dice, son organismos que ejecutan las políticas emanadas de los organismos respectivos, en este caso, la CNRH y, complementariamente, MINAGRI y MOP.

El primero de ellos es el SNR, el que estaría a cargo de todas las funciones que le asigne el MINAGRI en materia de riego, en especial del fomento construcción de obras de riego y drenaje y, específicamente, en la administración de la Ley de Fomento de Riego.

Siendo el SNR el organismo encargado de las funciones anteriores puede coordinarse con otras instituciones con objetivo de complementación o de delegación de funciones. Tales son los casos del Instituto de Desarrollo Agropecuario en la ejecución de obras campesinas y de la DOH en líneas de trabajo como PROM. Además la DOH mantendría sus funciones en el estudio, proyección, construcción y mantención de obras de riego medianas y mayores financiadas con recursos públicos y en lo que respecta a las deudas en habilitación de suelos de propiedad indígena.

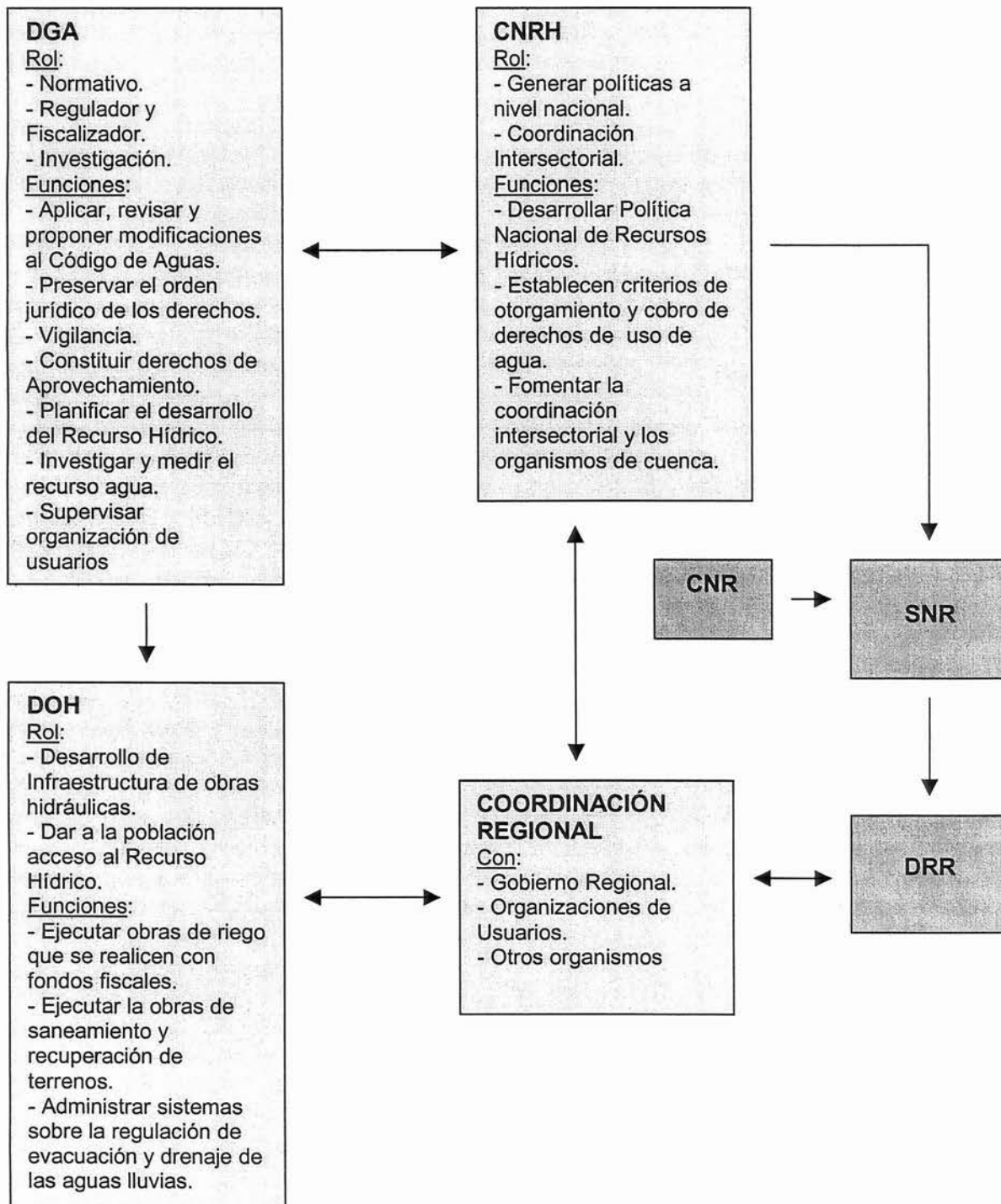
Por otra parte se mantiene la función de investigación del INIA pero sería de la mayor importancia fortalecer la función del SNR de transferencia de tecnología en lo que respecta a la mejora y tecnificación de los sistemas de riego con el objeto de mejorar la competitividad de la agricultura y el uso sustentable del recurso.

2.3.4. Organismos fiscalizadores.

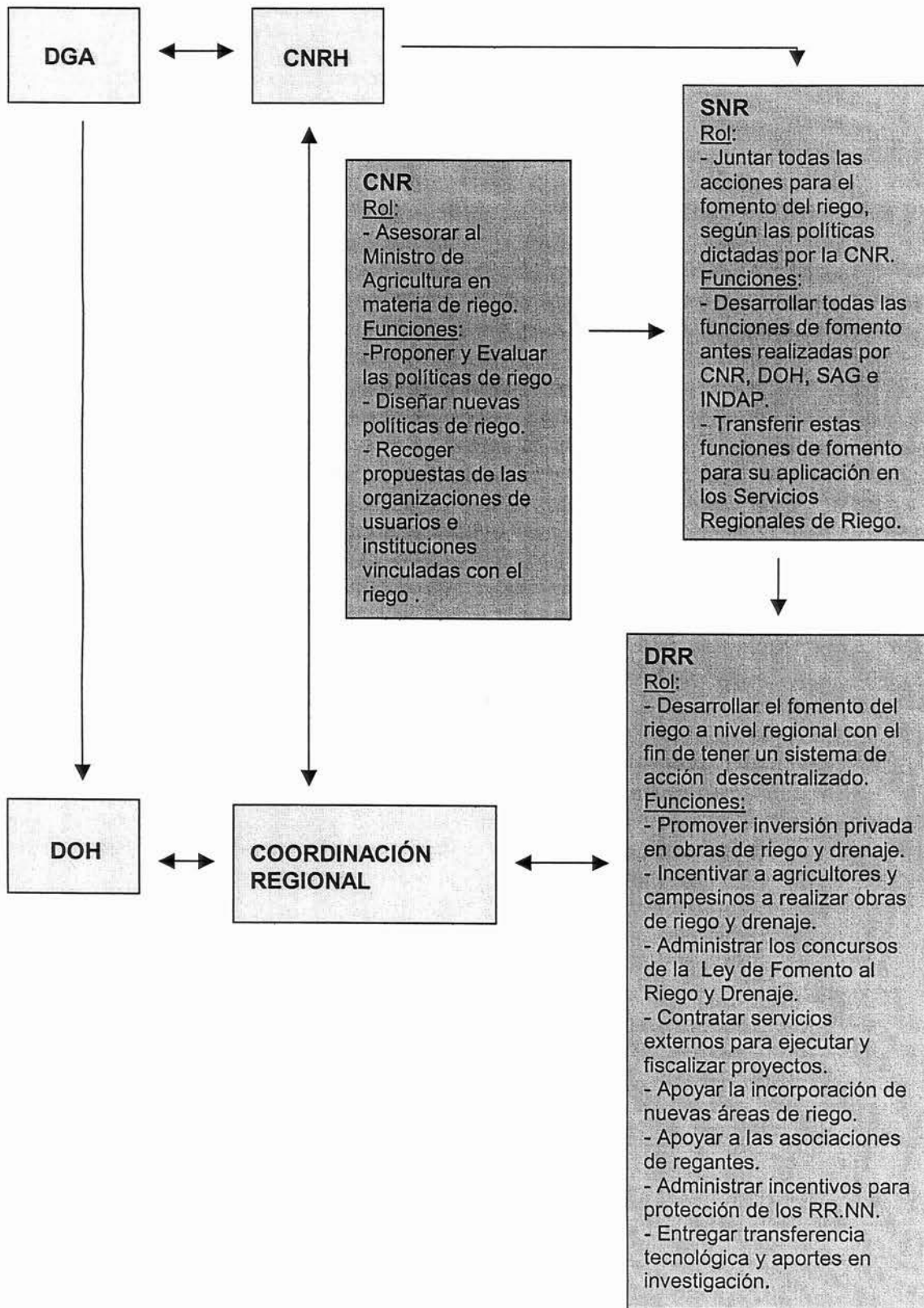
Hay dos tipos de fiscalización en el ámbito del riego, a parte de las funciones que ejerce la DGA en el ámbito del Código de Aguas. El primero tiene que ver con la fiscalización del buen uso de los recursos públicos empleados por los particulares en los proyectos de riego y drenaje cofinanciados. En la actualidad esta función la delegó la actual Comisión Nacional de Riego (CNR) en el SAG y la DOH. En las propuestas del presente trabajo se plantean las alternativas de que, en primer lugar, la situación permanezca; en segundo lugar, que la función de fiscalización la asume una instancia especializada del SNR y una tercera sería la entrega de dicha función a la proyectada Dirección Nacional Silvoagropecuaria. En el último caso, aparte de su existencia real, dependería del carácter que adquiriese este organismo ya que también se podría ubicar allí (según una propuesta anterior) la función política.

El segundo tipo de fiscalización corresponde al uso sustentable del recurso desde el punto de vista ambiental. En este caso, el SAG y la CONAF cumplen un papel específico en el Sistema de Evaluación de Impacto ambiental (SEIA) administrado por CONAMA y, particularmente, el SAG en el monitoreo de la contaminación de las aguas de uso agrícola. En ambos casos, es recomendable dejar estas funciones donde se encuentran mientras no se desarrolle una institucionalidad ambiental diferente. La institucionalidad ambiental relativa a los recursos hídricos se desarrolla en el próximo capítulo.

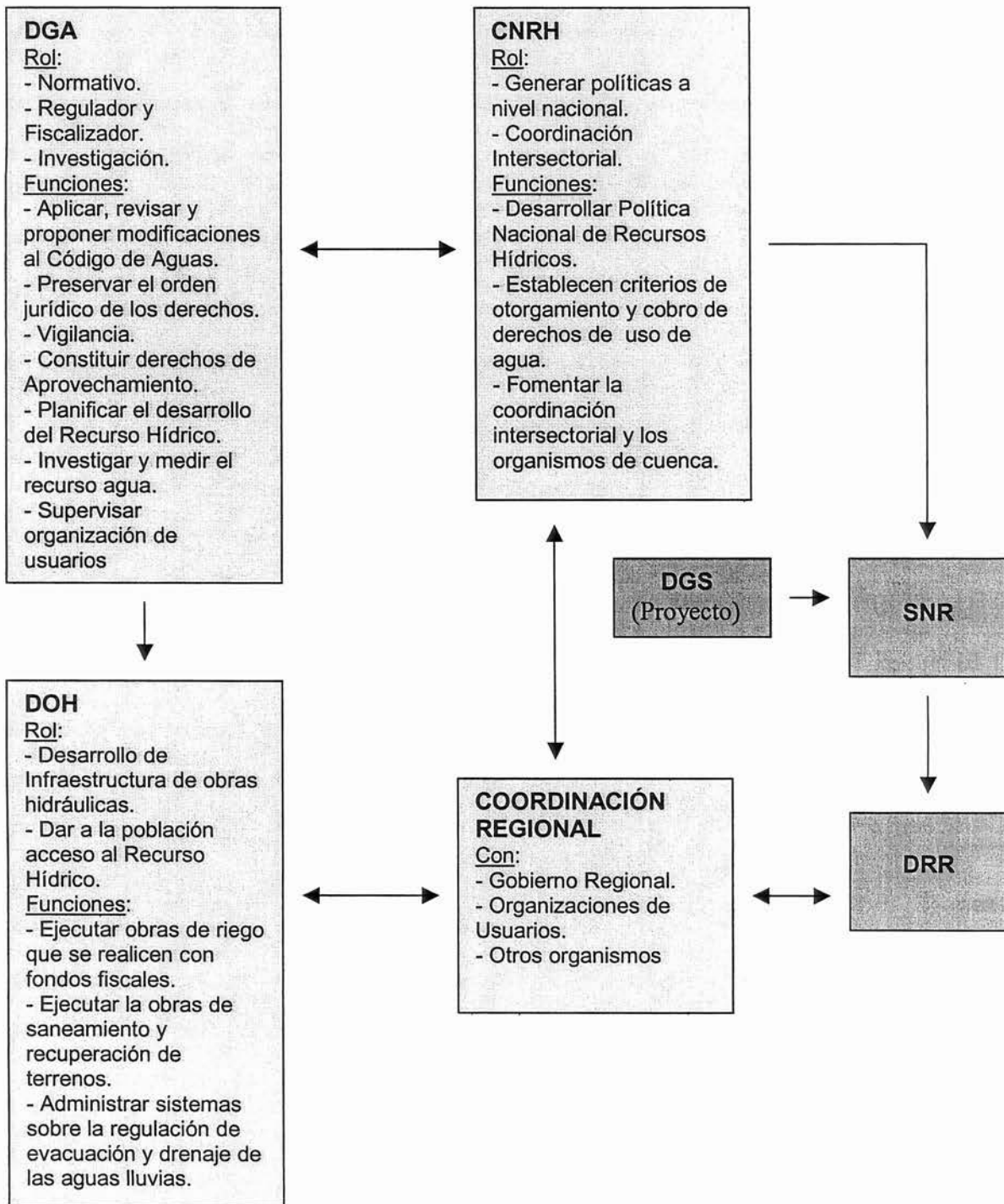
ROLES EN LA NUEVA CONFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON EL RECURSO HÍDRICO. PROPUESTA 1.



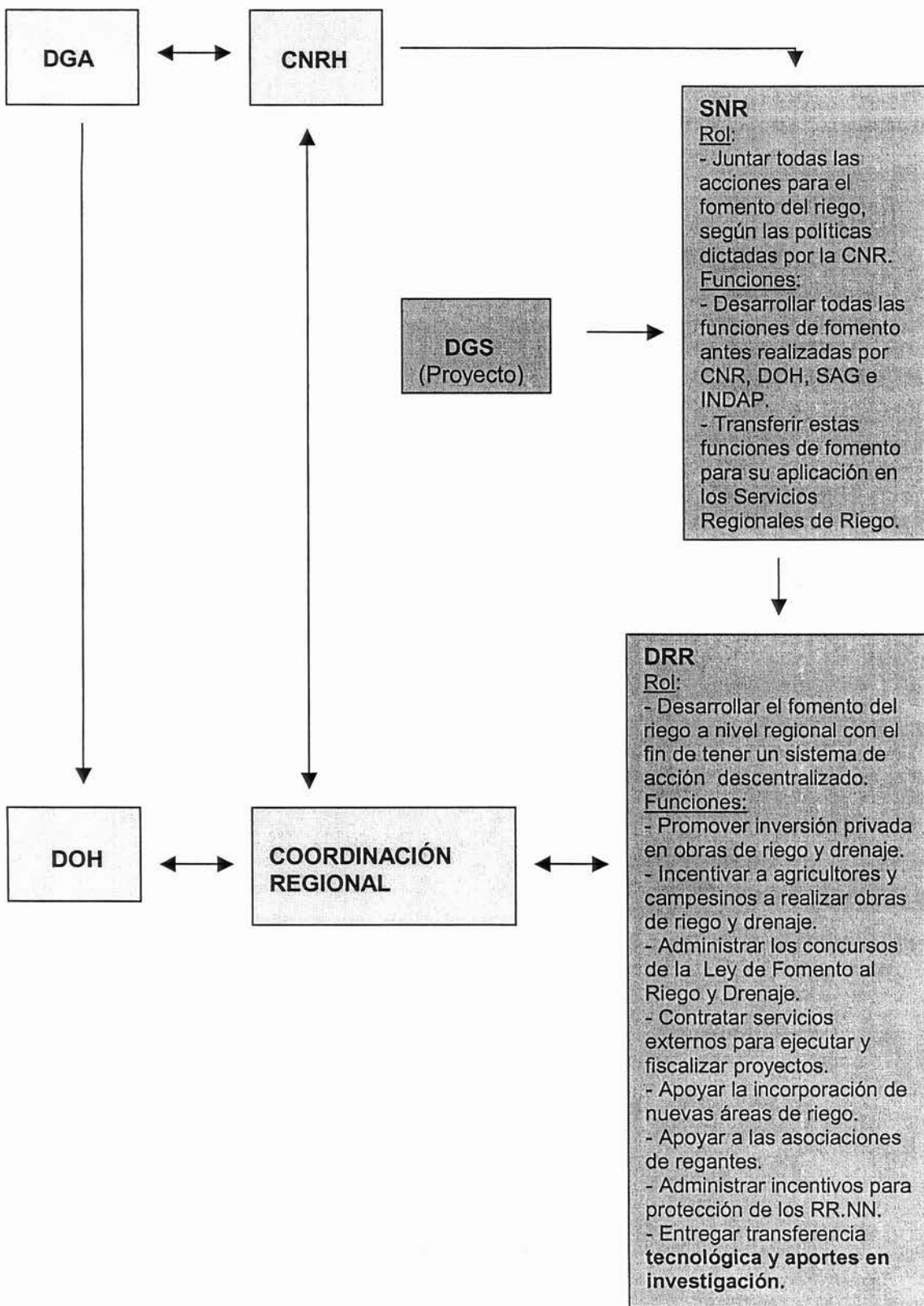
ROLES EN LA NUEVA CONFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON EL RECURSO HÍDRICO. Propuesta 1.



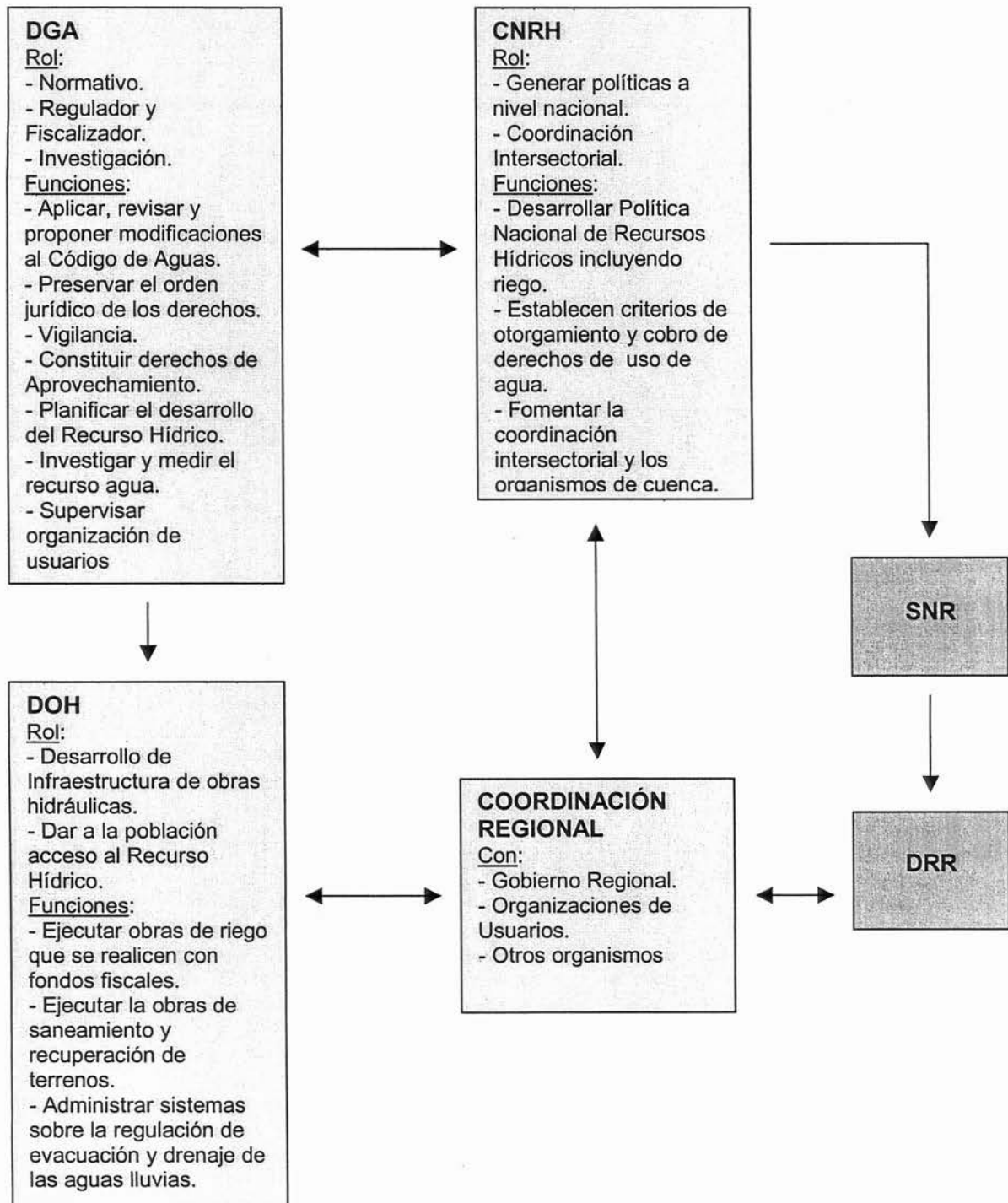
ROLES EN LA NUEVA CONFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON EL RECURSO HÍDRICO. PROPUESTA 2 .



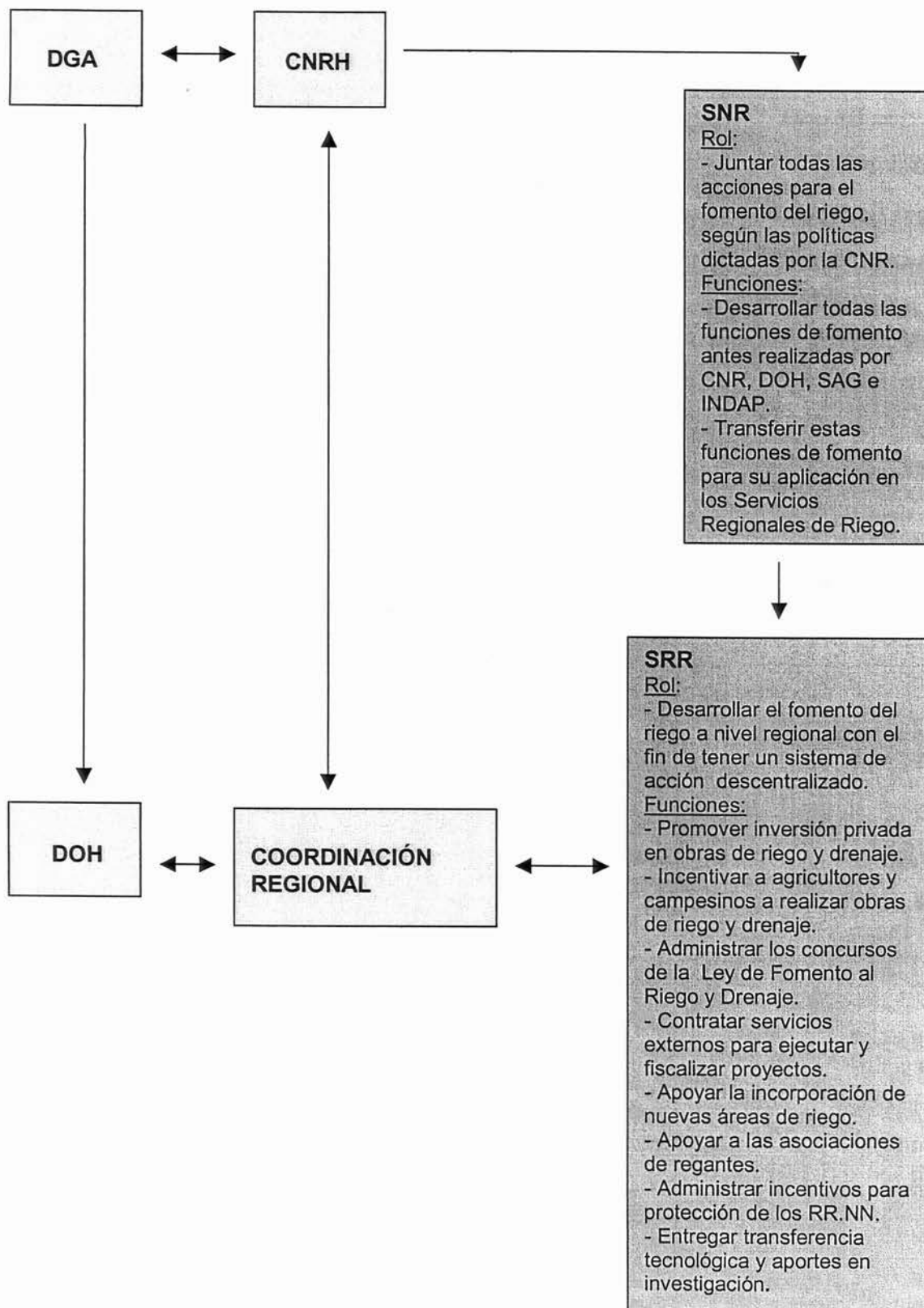
ROLES EN LA NUEVA CONFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON EL RECURSO HÍDRICO. Propuesta 2 .



ROLES EN LA NUEVA CONFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON EL RECURSO HÍDRICO. PROPUESTA 3.



ROLES EN LA NUEVA CONFORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON EL RECURSO HÍDRICO. Propuesta 3.



2.4. PUNTOS POR RESOLVER.

Como es de suponerse el presente informe no representa una propuesta terminada sino que es un punto de partida para la discusión en torno al rediseño del sector y, en particular, en la estructuración de un Servicio Nacional de Riego. Por lo tanto, además de la discusión acerca de la pertinencia de su contenido quedan algunos puntos que tendrán que irse resolviendo en la medida que se vayan consensuando los aspectos básicos del nuevo diseño.

Dentro de los aspectos pendientes o “cabos sueltos” que hay que resolver en la medida que avance la discusión están:

2.4.1. CNRH.

- Definición del Ministerio al cual va a quedar adscrita y los Ministerios que formarán parte de su Consejo.
- Relaciones funcionales con la DGA. Definir a partir de las atribuciones que el marco legal vigente, en especial el Código de Aguas, le otorga a la DGA, las funciones que ésta puede delegar a la CNRH y las que se tienen necesariamente que coordinar.
- Delimitación funcional de la Secretaría Ejecutiva. Organización. Planta. Presupuesto.
- Definir la pertinencia y las funciones y composición de un “Consejo Asesor” con amplia participación ciudadana (usuarios, organismos científicos, universidades, ONG’s, AG’s, etc.).
- Definir los puntos de coordinación regional.

2.4.2. SNR.

- Redescripción de funciones. Eliminar las correspondientes a la ex – CNR que pasan a la CNRH. Incluir las funciones traspasadas al SNR desde otros organismos.
- Relaciones funcionales del SNR con la DOH (P.ej.: PROM., fiscalización Ley de Riego, etc.); con el INDAP (P.ej.: ejecución riego campesino, transferencia tecnológica, etc.).
- Organización interna del SNR. Planta. Presupuesto.
- Nivel de descentralización. Facultades delegadas a Direcciones Regionales. Instancias de coordinación regional.

ANEXO 1

ESQUEMA BORRADOR DE PROYECTO DE LEY CREA COMISION NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

TITULO I

De la Comisión Nacional de Recursos Hídricos y de sus Atribuciones.

Artículo 1º. La Comisión Nacional de Recursos Hídricos, será una persona jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizada, con patrimonio propio y plena capacidad para adquirir y ejercer derechos y contraer obligaciones, que se relacionará directamente con el Presidente de La República. Sin perjuicio de la relación señalada, todos aquellos actos jurídicos administrativos de la Comisión Nacional de Recursos Hídricos, en los que, según las leyes, se exija la intervención de un Ministerio, utilizando expresiones tales como “ Ministerio del ramo”, “Ministerio correspondiente”, u otras semejantes, se realizarán a través del Ministerio de Agricultura (Obras Públicas, Economía). Su domicilio será la ciudad de Santiago, sin perjuicio de los domicilios especiales que pudiera establecer.

Artículo 2º. Corresponderá, en general, a la Comisión Nacional de Recursos Hídricos, elaborar y coordinar los planes, políticas y proyectos para promover el uso nacional y sustentable del agua y de coordinar a todas las instancias relacionadas con el sector, de tal manera de promover la gestión integrada de los recursos.

Artículo 3º. Para los efectos de la competencia, que sobre la materia corresponde a la Comisión Nacional de Recursos Hídricos, el sector de energía comprende a todas las actividades de estudio, exploración, explotación, generación, transmisión, transporte, almacenamiento, distribución, importación y exportación. A su vez, también, alguna otra que concierna a la electricidad, carbón, gas, petróleo y derivados, energía nuclear, geotérmica y solar, y demás fuentes energéticas.

Artículo 4º. Para el cumplimiento de su objetivo corresponderá a la Comisión, en particular, las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Contribuir a la formulación de una política Nacional de Recursos Hídricos.
- b) Coordinar la acción de los diferentes entes públicos que tienen relación con el ámbito de los Recursos Hídricos y promover la gestión integral de éstos.
- d) Estudiar y preparar las proyecciones de la demanda y oferta nacional de agua que deriven de la revisión periódica de los planes y políticas del sector, como así también de las evaluaciones y mediciones hidrológicas del recurso agua.

- e) Contratar con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, los estudios generales relacionados con el funcionamiento y desarrollo integral del sector, así como los de prefactibilidad y factibilidad que sean necesarios para la formulación y ejecución de los planes y políticas.
- f) Actuar en eventos como sequía, coordinando a todos los sectores para racionalizar el uso del agua.
- h) Requerir de los Ministerios, Servicios Públicos y entidades en que el Estado tenga aportes de capital, participación o representación, los antecedentes y la información necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- i) Cumplir las demás funciones y tareas que las leyes o el Gobierno le encomienden concernientes a la buena marcha y desarrollo integral de los Recursos Hídricos.

TITULO II

De la Organización, Personal y Patrimonio:

Artículo 5° La Dirección Superior de la Comisión corresponderá a un Consejo de Ministros, integrado por el Ministerio de Agricultura, por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, por el Ministro de Hacienda, por el Ministro de Obras Públicas, el Ministro Secretario General de la Presidencia y Ministro de Planificación y Cooperación.

En caso de ausencia o impedimento del Presidente, será reemplazado por el Ministro que corresponda según el orden establecido en el inciso primero de este artículo.

Artículo 6° Corresponderá al Consejo:

- a) Ejercer atribuciones y cumplir o hacer cumplir las funciones enunciadas en el artículo 2° de esta ley y las demás que requiera el cumplimiento del Objeto de la Comisión;
- b) Aprobar el programa anual de acción y el proyecto de presupuesto de la Comisión y sus modificaciones.
- c) Delegar parte de sus funciones y atribuciones en el Secretario Ejecutivo, en los demás funcionarios de la Comisión, y, para efectos específicos, en comités que el efecto constituya con consejeros, funcionarios o incluso personas ajenas a la Comisión;
- d) Aprobar la organización interna de la Comisión y sus modificaciones,
- e) Adoptar todos los acuerdos que sean necesarios para el buen funcionamiento de la Comisión.

Artículo 7° El Consejo sesionará cuando lo convoque su Presidente, de propia iniciativa o a petición de otros de sus miembros.

El quórum para sesionar será de cuatro miembros y los acuerdos se adoptará por la mayoría de los que asistan. En caso de empate, decidirá el voto del Presidente del Consejo o de quien haga de sus veces.

Artículo 8° La administración de la Comisión corresponderá al Secretario Ejecutivo, quien será el jefe Superior del Servicio y tendrá su representación legal, judicial y extrajudicial. El cargo de Secretario Ejecutivo será de la exclusiva confianza del Presidente de la República y será provisto a proposición del Consejo Directivo.

Artículo 9° Corresponderá al Secretario Ejecutivo:

- a) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos e instrucciones del Consejo y realizar los actos y funciones que éste le delegue en el ejercicio de sus atribuciones;
- b) Proponer al Consejo el programa anual de acción de la Comisión, así como cualesquiera otras materias que requieran del estudio o resolución del Consejo;
- c) Preparar el proyecto de presupuesto de la Comisión para someterlo al Consejo, ejecutar el que definitivamente se apruebe y proponer las modificaciones que se requieran durante su ejecución;
- d) Proponer al Consejo la organización interna de la Comisión y sus modificaciones, sancionando mediante resolución los acuerdos que aquél adopte relativas a la creación de divisiones, departamentos comités u otras unidades o grupos de trabajo que se creen, modifiquen, fusionen o supriman para el mejor cumplimiento de las funciones de la Comisión;
- e) Dirigir técnica y administrativamente la Comisión, sujetándose a los acuerdos e instrucciones que al efecto adopte el Consejo;
- f) Asistir con derecho a voz, a las sesiones del Consejo y adoptar las providencias y medidas que requiera su funcionamiento;
- g) Informar periódicamente al Consejo acerca de la marcha de la institución y del cumplimiento de sus acuerdos e instrucciones;
- h) Designar y contratar personal, asignarle funciones y poner término a sus servicios, dando cuenta de todo ello al Consejo;
- i) Adquirir, enajenar, gravar y administrar toda clase de bienes y ejecutar o celebrar cualquier acto o contrato tendiente directa o indirectamente al cumplimiento de su objeto y funciones, sujetándose a los acuerdos e instrucciones del Consejo;
- j) Conferir poder a abogados habilitados para el ejercicio de la profesión, aún cuando no sean funcionarios del servicio, y delegarles las facultades de ambos incisos del artículo 7° del Código de Procedimiento Civil;
- k) Delegar parte de sus funciones y atribuciones en funcionarios del Servicio; y
- l) En general, dictar las resoluciones y ejercer las demás facultades que sean necesarias para la buena marcha del Servicio.

Artículo 10° El patrimonio de la Comisión estará formado por:

- a) Los recursos que se le asignen anualmente en el Presupuesto de la Nación o otras leyes generales o especiales, y
- b) Los bienes muebles e inmuebles, corporales o incorporeales, que se le transfieran o adquiera a cualquier título.

Artículo 11° El personal de la Comisión se regirá por las Normas del Estatuto Administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Anguita P. y Floto E., 1996. Seminario Internacional, Gestión del recurso hídrico. MOP, DGA, DOH, FAO. Santiago, Chile.
- Brown E. y Valdivia J. 2000. Informe Nacional sobre la Gestión del Agua en Chile. Santiago, Chile.
- Centro de Información de Recursos Naturales. Que es CIREN. 2002.
<http://www.ciren.cl>
- Comisión Nacional de Riego, 2001. Balance gestión integral año 2000. Santiago, Chile.
- Comisión Nacional del Medio Ambiente. 2002. Recursos Hídricos. Aspectos Generales, Normas, Estándares de Calidad y Emisión.
<http://www.conama.cl>
- Corporación Nacional Forestal. 1997. Economía Ambiental y su Aplicación a la Gestión de Cuencas Hidrográficas. Santiago, Chile.
- Corporación Nacional Forestal. Misión y Funciones.
<http://www.conaf.cl>
- Dirección General de Aguas, 1999. Política Nacional de Recursos Hídricos. Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile.
- IMA, USACH. 2000. Normas Ambientales para el Agua.
<http://lauca.usash.cl/ima/>
- Ministerio de Agricultura. 2001. Una Política de Estado para la Agricultura 2000-2010. Santiago, Chile.
- Ministerio de Obras Públicas. 2002. Manual de Gestión Ambiental, Territorial y Participación Ciudadana.
<http://www.dgop.mop.cl/semat.asp>
- Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones. Política Ambiental del MOP.
<http://www.dgop.mop.cl/documentos/politica-ambiental.pdf>

- Servicio Agrícola y Ganadero, 2002. Memoria Anual 2001. SAG. Santiago, Chile
- Superintendencia de Servicios Sanitarios. 2002. La SISS. Que hacemos. Fiscalización.
<http://www.siss.cl/lasiss.htm>
- Universidad de Chile, 2000. Estado del medio ambiente en Chile. Capítulo2: Recursos Hídricos. Universidad de Chile. Santiago, Chile.
<http://www.capp.uchile.cl/informepais/recursos%20hidricos.pdf>

ENTREVISTAS

- Sr. Alvaro Sapag. Fiscal de la CONAMA.
- Sr. Horacio Merlet. Jefe del Depto. de Recursos Naturales del SAG.
- Srta. Olivia Henríquez, Sub-Depto. Gestión Ambiental del SAG.
- Sr. Miguel Díaz; CONAF.