

# Conversatorios del Agua

POR LA SUSTENTABILIDAD DEL AGUA EN CHILE

**AGUA** FORO DE LA ECONOMÍA DEL AGUA

N° 3 INFORMES

FORO DE LA ECONOMÍA DEL AGUA

## Administración pública y usuarios en la gestión del agua

Desde los orígenes del Derecho de aguas, los usuarios han constituido una de las piedras angulares de la gestión del agua y han desempeñado el papel de promotores y gestores de algunos servicios esenciales, hasta llegar a integrarse en algunos casos dentro de la propia Administración.

En la actualidad, además, la participación de estos usuarios y de la ciudadanía en general ha tomado un papel aún más señalado, debido a la importancia creciente que la dimensión ambiental del agua está adquiriendo. No obstante, la toma de decisiones sigue correspondiendo a las Administraciones Públicas, que, a su vez, deben rendir cuentas de su gestión a los ciudadanos.

Un ejemplo paradigmático de este modelo de participación de los usuarios es la gestión hidrográfica por unidad de cuenca, un sistema vigente en España desde

hace un siglo y que ha obtenido excelentes resultados. Este modelo encuentra su paralelismo en las Organizaciones de Usuarios de Agua de Chile, una pieza muy importante en la gestión hídrica del país, que ha apoyado la realización de importantes mejoras de la gestión del agua.

Estas han sido algunas de las principales conclusiones del III Conversatorio del Agua en Chile, organizado por el Foro de la Economía del Agua y en el que se ha abordado el papel de la administración pública y los usuarios en la gestión del agua, con especial acento en el acceso al agua en las zonas rurales de Chile. El objetivo de este encuentro es poner sobre la mesa cuestiones clave en gestión del agua para contribuir a un diálogo saludable y constructivo desde un espacio de conocimiento independiente, con amplio reconocimiento social e institucional.





## Introducción

La participación de los usuarios en la gestión del agua tiene un amplio recorrido en las legislaciones española y chilena. En ambos países, la gestión del agua por unidad de cuenca y la participación de las asociaciones de usuarios (Organizaciones de Usuarios de Agua en Chile, asociaciones de regantes y Confederaciones Hidrográficas en España) han tenido una importancia destacada desde los primeros Derechos de aguas.

En la actualidad, en medio del proceso constitu-

yente de Chile y con el impulso de la participación ciudadana derivado de la mayor conciencia medioambiental, se están estudiando diferentes opciones para mejorar la gestión hídrica, garantizar el derecho humano al agua e incrementar el protagonismo de los usuarios en la toma de decisiones. Para que este objetivo se cumpla de la mejor manera, es importante conocer la evolución histórica del modelo público-privado de gestión del agua, para mantener sus aspectos positivos y encontrar áreas de mejora.

## La utilidad de la participación ciudadana

Esta participación ciudadana es fundamental en cualquier ámbito administrativo, ya que se trata de un pilar para mantener la institucionalidad. Estos mecanismos tienen un papel básico para garantizar el derecho humano al agua y mejorar el acceso a este recurso, siempre que la responsabilidad final en la toma de decisiones se mantenga claramente definida.

Trascendiendo el ámbito puramente administrativo, la participación ciudadana es esencial para la implementación de los ODS, junto a la transparencia y la información <sup>(1)</sup>, tal y como Naciones Unidas contempla en su ODS 17, en que resalta la importancia de las alianzas para lograr los objetivos. Además, la participación activa de la ciudadanía en la vida pública y en la gestión del agua están entre los pilares básicos para una democracia saludable <sup>(2)</sup>.

Analizando el encaje de la participación ciudadana en la democracia, resulta recomendable tener en cuenta varios matices. En el caso español y de la mayoría de los países, el sistema político imperante se basa en una democracia participativa y no directa, de modo que la toma de decisiones, también las relacionadas con el agua, corresponde a los representantes elegidos por sufragio, que a su vez deben rendir cuentas de su gestión <sup>(3)</sup>.

**La participación ciudadana es una herramienta para conformar políticas públicas de abajo hacia arriba y garantizar la rendición de cuentas de los poderes políticos**

En este contexto, la participación ciudadana, apoyada por la transparencia, la información y el acceso a la justicia, es una herramienta para conformar las políticas públicas de abajo hacia arriba y garantizar la rendición de cuentas de los poderes políticos a la sociedad a la que sirven, constituyendo uno de los pilares del triángulo ideal de la gobernanza <sup>(4)</sup>.

Y para que la participación ciudadana sea realmente efectiva, la información y el compromiso son dos valores imprescindibles, pues resultan clave para que quienes marcan el discurso de la Administración Pública tengan en cuenta las necesidades reales de la gestión del agua, evitándose así una ‘profesionalización’ de los defensores del medio ambiente, que genera tensiones <sup>(5)</sup> y puede alejarse de la realidad de los usuarios contribuyentes del agua.

En definitiva, la gestión hídrica necesita valerse de una estructura institucional que permita que el derecho al agua sea proactivo y no reactivo, de modo que, en la práctica, este derecho no sea un arma sino un instrumento de desarrollo <sup>(6)</sup>. Bajo esta premisa, los mecanismos de participación ciudadana pueden servir para garantizar el derecho humano al agua y mejorar el acceso al recurso <sup>(7)</sup>, así como para velar por su dimensión medioambiental.



## El papel histórico de la participación ciudadana en la gestión del agua

Tanto en España como en Chile, los usuarios del agua han tenido una implicación histórica fundamental en la gestión del agua. Desde los primeros ordenamientos de aguas, la participación de los usuarios (comunidades de regantes, cuencas, Confederaciones Hidrográficas...) han tenido una gran importancia y han descargado de trabajo burocrático a las administraciones públicas, demostrando que es posible la colaboración exitosa entre el Estado y los usuarios del agua <sup>(8)</sup>.

Un claro caso de las ventajas que esta colaboración ciudadana puede aportar en la gestión hídrica son las Confederaciones Hidrográficas, que nacieron hace casi un siglo en España como órganos separados del Estado para defender o conciliar intereses en torno al agua <sup>(9)</sup>. Su participación en la gestión del agua, dentro del sistema español de gestión por unidad de cuenca, cuenta con un bagaje histórico que conviene conservar, analizando en paralelo cuáles podrían ser las vías de mejora <sup>(10)</sup>.

Las Confederaciones Hidrográficas constituyen una forma original de colaboración público-privada, cuyos principios son la autoridad administrativa especializada, la planificación, la participación de los interesados, la integración de las administraciones regionales y la unidad de cuenca <sup>(11)</sup>, que es la que mejor responde a los desafíos climáticos y mejor se adapta a la realidad <sup>(12)</sup>.

Del mismo modo que en España, la participación ciudadana en la gestión del agua en Chile tiene una larga trayectoria, con una iniciativa privada que se ha hecho cargo tanto de la construcción de infraestructuras como del aprovechamiento del agua durante mucho tiempo <sup>(13)</sup>.

En esta colaboración usuarios-Administración, las Organizaciones de Usuarios del Agua (OUA) han sido una de las piedras angulares de este apoyo mutuo. Estas organizaciones, que suman más de cuatro mil en el país, han colaborado en la realización de importantes mejoras de la gestión del agua, a través de inversiones públicas y privadas <sup>(14)</sup>.

### El modo más adecuado de integrar la participación ciudadana es a través del diálogo, contando con el apoyo de las organizaciones de usuarios

En la actualidad, la gestión hídrica en Chile se realiza a nivel de cuencas y es una tarea público-privada. Bajo este escenario, el modo más adecuado de integrar la participación ciudadana es a través del diálogo, para conseguir adaptar esta participación con la de los usuarios con derechos de uso, contando con el apoyo de las organizaciones de usuarios como garantes de la conservación del recurso en cantidad y en calidad, para colaborar en la mejora paulatina de la eficiencia en la gestión del agua <sup>(15)</sup>.

Chile cuenta con un mercado de agua muy robusto, y el hecho de que se encuentre en un ambicioso proceso legislativo constituyente es una gran oportunidad para crear una buena legislación hídrica, en donde se definan los derechos y las transacciones del agua, tal como ocurrió en Australia hace unos años <sup>(17)</sup>. El derecho humano al agua en el nuevo ordenamiento chileno debe basarse en la cantidad y la calidad del recurso, para lo que se debe trabajar en una estructura institucional que haga que este derecho sea proactivo y no reactivo <sup>(16)</sup>.

La necesidad de infraestructuras ha marcado el modelo español de gestión del agua, que se remonta desde la época romana

## ¿Modelo exportable?

El modelo español, configurado por unidad de cuenca y con participación público-privada a través de las Confederaciones Hidrográficas, es un ejemplo que puede ser interesante para otros países. No obstante, en Derecho y gestión del agua, una comparativa simple no está exenta de riesgos. El motivo fundamental es que el Derecho de aguas de un país está siempre condicionado por sus características geográficas, que marcan la tradición jurídica de cada territorio <sup>(18)</sup>.

España tiene una escasa capacidad de retener agua debido a la configuración del suelo, por lo que se han aprovechado las pendientes para la construcción de embalses que guarden el agua en previsión a momentos de aumento de demanda. Esta necesidad de infraestructuras ha marcado el modelo español de gestión del agua, que se remonta desde la época romana <sup>(19)</sup>.

Desde muy pronto, el agua se entendió en la legislación española como un factor de producción, con la

subsiguiente declaración de todas las aguas corrientes como públicas; el establecimiento de la preferencia de unos usos respecto a otros y la sujeción de cualquier aprovechamiento privado de aguas públicas a autorización o concesión administrativa <sup>(19)</sup>. Paralelamente a esta definición, históricamente, el agua también se ha entendido como recurso natural que hay que proteger y guardar <sup>(20)</sup>.

De este modo, el valor del agua se ha tenido históricamente muy en cuenta en la legislación española, y desde muy pronto se ha contado con el apoyo de las organizaciones de usuarios, como las organizaciones de regantes, que han cumplido desde hace siglos una función muy importante en España, descargando a las administraciones públicas de tareas de gestión. De hecho, la primera ley de aguas del mundo, formulada en 1870, incluía como una fórmula de aprovechamiento colectivo la experiencia histórica de estas comunidades <sup>(21)</sup>.

## El modelo norteamericano y la importancia de la planificación

El modelo estadounidense es radicalmente diferente al español o el chileno: no existe el concepto de unidad de cuenca y la distribución del agua depende de cada estado, aunque garantizar la calidad depende del gobierno central <sup>(22)</sup>. No obstante, existe un denominador común entre todos los sistemas de gestión, como quiera que estén formulados: la importancia de la planificación. Se trata de una cuestión sumamente relevante, ya que si no existe un buen registro de las actas del agua, pueden surgir complicaciones graves en la gestión <sup>(23)</sup>.

De este modo, un buen registro es imprescindible para avanzar en un desarrollo sostenible del agua cualquiera que sea el modelo de gestión, más controlado por la administración o con más participación del mercado. De hecho, el modelo norteamericano ha demostrado que la privatización puede funcionar correctamente si cuenta con un control administrativo adecuado <sup>(24)</sup>.

**El modelo norteamericano demuestra que la privatización funciona si el control administrativo es adecuado**



## El caso de Chile: el agua en las áreas rurales

Garantizar el agua potable en las áreas rurales de Chile se ha convertido en una cuestión de absoluta urgencia. La grave sequía que asola el país ha convertido esta cuestión en una emergencia básica, que aún no ha sido resuelta. Aunque existe en Chile una ley de expropiación de agua para casos de falta de abastecimiento, ha faltado voluntad política para implantarla <sup>(25)</sup>.

El cambio climático supone un desafío para la gestión del agua en Chile, que pasa por tres grandes apuestas: la mejora en la eficiencia en el uso de agua; la mejora en la gestión, y la apuesta por fórmulas como la desalinización del agua del mar y los trasvases <sup>(26)</sup>.

La situación de falta de acceso al recurso es especialmente grave en las áreas rurales, donde cerca del 47,2% de los chilenos no tiene acceso formal al agua potable, una variable que se relaciona directamente con los índices de pobreza. De este porcentaje, el 58,8% de los usuarios accede al agua a través de pozos, el 25,8 % por medio de ríos,

esteros, canales o vertientes y el 15,4% mediante camiones aljibe. Este último sistema constituye un gasto importante para el Estado, resulta caro e ineficiente y no soluciona el problema para este sector de la población rural <sup>(27)</sup>.

Otra cuestión fundamental en las áreas rurales es la necesidad de mejorar el saneamiento de las aguas servidas. En el acceso al saneamiento adecuado, la diferencia entre zonas rurales y urbanas es aún mayor, situándose en solo un 2% en las áreas rurales y llegando al 99,85% en las urbanas <sup>(28)</sup>.

En este contexto, el acceso al agua incide directamente en la superación de la pobreza y afecta de manera multidimensional la salud, la economía, la educación y la equidad de género <sup>(29)</sup>. Parte de la solución a este desafío está en la mejora de la calidad de las infraestructuras actuales y la creación de instalaciones resilientes, especialmente en las zonas rurales; en el incremento de las inversiones para generar más fuentes y también para gestionar contingencias, de modo que se garanticen los servicios <sup>(30)</sup>.

**El acceso al agua incide directamente en la superación de la pobreza y afecta de manera multidimensional la salud, la economía, la educación y la equidad de género**





### CONCLUSIONES

## El futuro de la participación ciudadana

La utilidad de la participación de los usuarios en la gestión del agua ha demostrado su gran utilidad en diferentes países y momentos históricos. La coyuntura actual, marcada por los nuevos desafíos generados por el cambio climático y por la evolución de la democracia en los países, precisa de una adaptación de estos modelos para adecuarlos a las nuevas necesidades y demandas sociales.

En esta adaptación, es conveniente valorar la trayectoria de las organizaciones público-privadas de gestión de agua para mantener su aportación y mejorarla. En el caso de Chile, esta necesidad se hace más necesaria aún en las zonas rurales, donde la situación de falta de acceso al agua debida a la sequía es acuciante.

Para acometer los cambios necesarios en el modelo de gestión hídrica, es imprescindible basarse en la realidad existente <sup>(31)</sup> y evitar discusiones que no estén encaminadas a establecer el próximo paso <sup>(32)</sup>, teniendo en cuenta la importancia de la planificación hídrica y la urgencia de la toma de decisiones para paliar los efectos de la sequía, especialmente en el área rural. La participación ciudadana sigue siendo imprescindible en la gestión hídrica, tanto desde su perspectiva más tradicional como la que imponen los nuevos modelos de democracia del siglo XXI.

1-2-3-4-7-9-10-12 **Estanislao Arana.** Director jurídico del Foro de la Economía del Agua

6-16-17-22-23-24 **Vanessa Casado.** Profesora Asociada de la Facultad de Derecho de Texas A&M

5-8-11-18-19-20-21 **Antonio Fanlo.** Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja

13-14-15-25-26-31-32 **Fernando Peralta.** Presidente de la Confederación de Canalistas de Chile

27-29 **Rocío Espinoza.** Directora de la Fundación Amulén

28-30 **Jessica López.** Presidenta Ejecutiva de ANDESS