

La crisis hídrica en Chile y la necesidad de una nueva institucionalidad del agua



Ovidio Melo Jara



José Luis Arumí R.



Iván Pizarro Díaz

Palabras-clave: Crisis hídrica, Chile, Cambio Climático, Institucionalidad del Agua

En Chile se presenta una crisis hídrica sin precedentes, que requiere de una nueva institucionalidad que esté a la altura de los conflictos socioambientales existentes, avanzando desde innovaciones puramente tecnológicas hacia soluciones holísticas que se hagan cargo de las negligencias ecológicas y de los conflictos de carácter social, político y económico derivados de la forma en que los derechos de las aguas y la administración de estas han sido establecidos.

La extremada ideologización con que, en Chile se tratan los temas relacionados a la gestión de las aguas profundiza dicha crisis. Un ejemplo de ello se pudo observar en la tramitación de la Ley 21.435 (promulgada en abril de 2022) que reformó el Código de Aguas, que tomó 11 años de discusión parlamentaria, haciendo extemporáneos algunos aspectos de la nueva normativa, mientras que, otros, debido a la presión de la urgencia, otorgaron plazos perentorios (e inalcanzables) para la materialización de acciones por parte de los usuarios, en su gran mayoría desinformados y confundidos con la “propuesta de una nueva Constitución Política”¹, que entre otras cosas, buscaba reformar profundamente la institucionalidad del agua y con ello la gobernanza respecto del recurso.

A la recién promulgada Ley y al proceso constituyente en desarrollo se le suman más de 50 iniciativas legislativas que se encuentran en diferentes etapas de discusión, que buscan responder a la crisis hídrica que se genera, entre otras razones, por el hecho de ser la única nación del mundo que otorgó derechos de aprovechamiento de agua en forma gratuita, a perpetuidad, y sin contar con herramientas de caducidad o revocación que resguarden el interés público. Además, la única mención que la actual Constitución Política hace respecto de las aguas continentales es para garantizar la propiedad privada sobre esos derechos. Consecuentemente, el Estado no se vio en la obligación de velar por el bien común. Al contrario, ofreció al mercado y los particulares la libertad y flexibilidad

1. La Propuesta de Nueva Constitución redactada por la Convención Constitucional fue rechazada por la ciudadanía en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022 por el 62% de los votos. Sin embargo, el proceso constitucional continúa, existiendo consenso para alcanzar un nuevo pacto social que se haga cargo de las profundas demandas ciudadanas.

para lidiar con los conflictos que se generan debido a la mantención de un sistema que puede llegar a ser inequitativo e irresponsable, con el propósito de alcanzar la optimización económica que deviene de esa libertad de transacción y de la certeza jurídica que otorga el modelo.

La crisis hídrica y una nueva institucionalidad

Según Rojas y Barra (2020), actualmente, se presentan una gran cantidad de conflictos por el agua a nivel nacional, vinculados a megaproyectos económicos que requieren de agua en sus procesos productivos, siendo los movimientos ciudadanos que, mediante protestas, otorgan visibilidad al conflicto y a su naturaleza diversa. Estos movimientos, presentes en todo el país, constituyen expresiones vivas y testimoniales del proceso de toma de conciencia ciudadana sobre la necesidad de proteger el recurso hídrico, sobre todo, de introducir regulaciones que permitan su distribución equitativa.

Chile es un país vulnerable a los efectos del cambio climático, producto de su geografía y características socioeconómicas (OCDE, 2016). Dichos efectos ya se han manifestado mediante eventos extremos como sequías e inundaciones, déficit de precipitaciones y caudales, pérdida de ecosistemas y una mayor presión sobre los recursos hídricos (Fernández-Escalante et al., 2018).

Desde el año 2010 la zona centro-sur² del país ha experimentado un déficit de precipitaciones cercano al 30% que ha permanecido constante y se prevé que se intensificará durante el periodo de 2030-2050. El déficit pluviométrico más el aumento de la temperatura han propiciado una sequía histórica, lo que ha desencadenado procesos como el desplazamiento de cultivos agrícolas hacia el sur, una disminución de caudales, reservas de aguas en la cabecera de los ríos, el retroceso de glaciares (CR2, 2015) y el éxodo de la población rural a centros urbanos, los llamados migrantes climáticos, por ejemplo, la comuna de Monte Patria ha registrado un 15% de emigración por esta causa.

A pesar de la compleja realidad que Chile ha atravesado

2. Zona centro-sur: Comprende desde la región de Coquimbo hasta el Biobío.

do el último tiempo, este continúa siendo privilegiado en comparación a otros países cuando se trata de recursos hídricos, el desafío ha sido su gestión debido a que la característica principal de estos es la distribución heterogénea en el territorio nacional encontrando realidades opuestas entre el norte, centro y sur del país. En la zona norte el agua es un bien extremadamente escaso y su disponibilidad va aumentando hacia el sur. En la macrozona sur que comprende el territorio desde la región del Biobío hacia el sur del país, a pesar de la disminución de la disponibilidad de agua, el crecimiento de la población y los sectores productivos se ha mantenido, lo que ha dejado como resultado la sobreexplotación de muchas cuencas y de acuíferos (Garrido et al., 2021).

Dudas respecto del total abastecimiento de agua potable en la capital del país ha sido motivo de alta connotación pública durante los últimos meses, lo que provocó que, en abril de 2022, el Gobernador de la Región Metropolitana promoviera un plan de racionamiento de agua para el Gran Santiago, escenario que parecía imposible hasta hace algunos años. Sin embargo, no es inédito en el país, ya en el año 2021 el Estado tuvo que intervenir la gestión de los privados -organizados en 3 juntas de vigilancia en la cuenca del río Aconcagua- para asegurar el abastecimiento de agua potable al Gran Valparaíso, la segunda urbe más habitada a nivel nacional. O el continuo abastecimiento de localidades rurales mediante “camiones aljibe” o cisternas, para dar garantías de cumplimiento al derecho humano al agua, con un alto costo al erario nacional.

La posibilidad de generar acuerdos, o intervenir en la gestión de las juntas de vigilancia, se dificulta porque estas organizaciones de usuarios de agua poseen una jurisdicción que, generalmente, se da en tramos de un río o afluentes de éste. En pocos casos corresponde a la cuenca hidrográfica. Además, los límites de los sectores hidrogeológicos de aprovechamiento común dentro de los cuales se gestionan las aguas subterráneas no coinciden con los acuíferos ni con las jurisdicciones de las juntas de vigilancia, generando mayores complejidades a la gobernanza del agua.

Al centrar la atención en la crítica situación del agua potable en la Región Metropolitana, se debe consid-

erar que la principal fuente de abastecimiento es el río Maipo (suple más del 80% de la región). Los sectores norponiente de la región requieren suministros que provienen del río Mapocho y el estero Arayán. Además, se debe considerar una amplia red de pozos que proveen de aguas subterráneas.

Según el CR2³ (2022), los registros en las estaciones fluviométricas en estos ríos, muestran que los caudales del último año hidrológico (abril 2021 a marzo 2022) están bajo el percentil 5, es decir, son menores a los que se han observado el 95 % del tiempo en el período 1979-2021.

En el sector norte de la región se observa una situación similar, descrita en el diario El Mostrador del 13 de septiembre del presente, en el cual se indica que un estudio realizado por el geólogo Sergio Iriarte de la Universidad de Chile concluyó que, en los últimos tres años, el caudal del río Colina fue un 85% menos respecto del promedio histórico, afectando no solo la disponibilidad de aguas superficial, sino también con efectos directos en la recarga del acuífero.

La significativa disminución de la disponibilidad de aguas superficiales genera una fuerte presión sobre los acuíferos, toda vez que, son las aguas subterráneas las que han permitido sobrellevar, en gran medida, la crisis hídrica que afecta al país. Que, de acuerdo, al modelo de gestión de aguas vigentes, se constituyen en derechos de aguas diferenciados.

En ese sentido, el CR2 (2022) considera un descenso sostenido de los niveles de las aguas subterráneas en el gran Santiago, destacando una tasa de descenso de cuatro metros por década.

En ese contexto, surge un Plan Nacional de Recarga de Acuíferos para la Agricultura que busca hacer frente a la vulnerabilidad hídrica y a la baja en la seguridad de riego. Sin embargo, para materializar soluciones de ese

tipo, se hace fundamental avanzar hacia una gestión integrada de aguas superficiales y subterráneas con una mirada de cuenca hidrográfica y no solo a escala territorial local, como muchos de estos proyectos han sido concebidos.

Lamentablemente, con la recién promulgada Ley que Reforma el Código de Aguas se perdió la oportunidad de avanzar en cuanto a las formas de inclusión de la gestión de las aguas subterráneas en las juntas de vigilancia, sea esta en forma individual o comunitaria, asimismo, definir equivalencias accionarias diferenciadas, que permitan la toma de decisiones y un financiamiento en función de los servicios que cada OUA presta. Cabe destacar que la Reforma al mismo Código de Aguas promulgada el año 2005 dio pasos significativos -pero insuficientes- en el sentido de atribuir competencias a las juntas de vigilancia de los ríos en cuanto a la gestión de las aguas subterráneas (Melo et al., 2021).

En consecuencia, el principal desafío que enfrenta el actual gobierno en esta materia es dotar a la nación de una nueva institucionalidad del agua, que responda a las necesidades de la sociedad en su conjunto, con una mirada a escala de cuenca hidrográfica, considerando la existencia de entidades formales (consejos de cuenca) con participación de los diferentes actores sociales relevantes, con estructuras claramente establecidas que permitan dinámicas organizacionales funcionales para una mejor gestión en los territorios y, principalmente, en cuanto a la toma de decisiones. Para ello, se ha conformado un Comité interministerial⁴, cuyo objetivo principal es avanzar en una propuesta de Transición Hídrica teniendo como eje de gestión la entidad o consejo de cuenca, esperando la implementación de experiencias piloto en varias regiones del país durante los años 2022-2023.

3. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia.

4. Conformado por los Ministerios de Medio Ambiente, Agricultura, Obras Públicas, Energía, Minería y Ciencia.

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016, Santiago, 2016.

Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia. (2015). Informe a la Nación. La megasequía 2010-2015: Una lección para el futuro. Informe a La Nación, 26. www.cr2.cl/megasequia.

Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia. (2022). La crítica situación del agua potable en la Región Metropolitana. Junio de 2022. <https://www.cr2.cl/analisis-cr2-la-critica-situacion-del-agua-potable-en-la-region-metropolitana/>.

FERNÁNDEZ-ESCALANTE, E., SAN SEBASTIÁN SAUTO, J., VILLANUEVA LAGO, M., & CALERO GIL, R. (2018). La recarga gestionada de los acuíferos como una técnica polivalente y efectiva de adaptación al cambio climático. CONAMA 2018, January 2019, 0-27.

GARRIDO, E., ARUMÍ, J. L., AGUAYO, R. URRUTIA. 2021. Recarga artificial de aguas subterráneas. Serie comunicacional número 24, Centro CRHIAM, Universidad de Concepción, Octubre 2021. N°24_Serie-comunicacional-CRHIAM-Recarga-artificial-de-aguas-subterráneas.pdf - Google Drive.

MELO, O., DELGADO, V., ARUMÍ, J.L., RETAMAL, R., SANDOVAL, M.I. La gestión del agua subterránea en Chile “a la deriva”. Propuestas para el fortalecimiento de las comunidades de aguas. En Delgado, V. y J. L. Arumi (Editores). El modelo chileno de regulación de las aguas subterráneas: críticas desde el derecho ambiental y las ciencias ambientales. Editorial Tirant Le Blanch. Colección Monografías, España 2021. ISBN Papel: 9788413782942; ISBN Ebook: 9788413782959. Monografías 1ª Edición / 400 págs. / Rústica / Castellano / Libro.

ROJAS J., y R. BARRA. 2020. Seguridad hídrica: derechos de agua, escasez, impactos y percepciones ciudadanas en tiempos de cambio climático / Jorge Rojas Hernández, Ricardo Barra Ríos, editores. Santiago: RIL editores. Universidad de Concepción, 2020.