

Reinaldo Ruiz, delegado presidencial para los recursos hídricos:

“Debemos tener conciencia que el agua es parte del sistema de los derechos humanos”

La reforma al Código de Aguas es otro de los grandes desafíos que se ha planteado el Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, a la luz del presente panorama nacional de tensión por el uso de los recursos hídricos entre el consumo humano, el desarrollo de las actividades productivas y la conservación de la biodiversidad. La nueva mirada promovida obedece, además, a la escasez de agua dulce que se prevé en el futuro, como consecuencia del fenómeno del cambio climático.

Por tal razón, la Jefa de Estado designó a un delegado presidencial para revisar toda la legislación vigente y presentar una propuesta que responda a la realidad actual del país, considerando que la normativa que regula el uso de las aguas en Chile data de 1981.

Y eligió para esta delicada misión, en la que muchos tienen puestos sus ojos, a un hombre de experiencia, que sabe de política pública, que se maneja en el tema, que proviene del agro, que tiene el temple suficiente para superar cualquier eventual presión destinada a dirigir el caudal hacia alguna determinada dirección y que con firmeza sostiene: “Debemos tener conciencia que el agua es parte del sistema de los derechos humanos”.

El representante del Gobierno para la reforma del Código de Aguas se ve enfrentado a dos poderosos principios que regulan la convivencia de la sociedad chilena: el uso de bien público y el derecho de la propiedad privada.

Por Ricardo San Martín, periodista CONAF Oficina Central



Reinaldo Ruiz Valdés fue subsecretario del Ministerio de Agricultura durante el primer Gobierno de Bachelet, cumpliendo con anterioridad la función de director nacional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa). Además, entre el año 2010 y el 28 de marzo de 2014 (fecha en que asumió el encargo presidencial), se desempeñó como docente en la Universidad de Talca. Es ingeniero comercial, doctor en Economía y Master en Ciencias Sociales de la Universidad de Birmingham.

Con la medida, reflexión y calma que le caracterizan, Ruiz da a conocer su visión sobre la materia, transcurridos ya varios meses de estudio y conversaciones.

Sr. Ruiz, ¿cuáles son los énfasis de la reforma al Código de Aguas?

“La reforma al Código de Aguas prioriza y protege los usos de la función de subsistencia del recurso hídrico, reforzando las facultades de la administración en la Constitución y limitación de los derechos de aprovechamiento; y dando cabida, protegiendo y priorizando los usos de la función de subsistencia... Lo que nosotros necesitamos es materializar lo que la Presidenta anunció el 21 de mayo cuando dijo que íbamos a hacer cambios sustantivos en el Código de Aguas. La pregunta es: ¿qué significa hacer cambios sustantivos? Hoy hay varios factores por los cuales se regula el agua, se asignan derechos de aprovechamiento de agua, que claramente son insuficientes y son inadecuados para lo que vive el país. Necesitamos corregir eso. Algunos señalan que lo que requiere Chile es poner al día su legislación respecto al recurso hídrico. Cuando se implementó el actual Código

de Aguas, en el año 1981, ninguno de los elementos presentes estaban en esa época. No había consideraciones ambientales, no se veía de cerca los efectos del cambio climático, había muy poco respeto por las comunidades indígenas, Chile no había firmado el convenio 169 de la OIT. Todo eso es muy posterior. No existía tampoco una concepción de lo que implicaba mantener un caudal ecológico. Son elementos que el código no considera y ahora hay que ponerlo al día. Por ello, el 8 de octubre pasado el Ejecutivo ingresó al Congreso las indicaciones sustitutivas al Código de Aguas”.

“Aquí hay varias instituciones involucradas, como los ministerios de Agricultura, Obras Públicas, Salud, Medio Ambiente, Minería y Energía. Nosotros queremos recoger la opinión de cada uno de estos servicios públicos, como también la opinión de otras organizaciones relacionadas con el recurso hídrico. Éste es un proceso largo, pero lo que nos interesa es que el país pueda trazarse un camino por donde transitar por los próximos 20 o 30 años. Por eso que lo menos complicado está en los embalses, revestimientos de canales, mejorar nuestro sistema de agua potable rural, implementar medidas para recoger agua de las lluvias, separar las aguas grises de las negras en los domicilios para reutilizar el recurso. Lo mismo estamos haciendo con las aguas que vienen de las sanitarias, sobre todo las que salen de las plantas de tratamiento, que perfectamente cumplen con la norma de riego, por lo que se pueden reutilizar. Las otras tareas demandan más tiempo, porque participan más organizaciones y el Poder Legislativo”.

Dos conceptos

En la gestión de los recursos hídricos hay dos conceptos que deberán conjugarse para una apropiada implementación de una política pública sobre el tema: el derecho a la propiedad privada y el bien nacional de uso público. ¿De qué forma manejará esta situación?

“Lo que hoy tenemos en el Código de Aguas es que define al agua como un bien nacional de uso público. Eso está establecido en el código. Sin embargo, no está en la Constitución. Entonces, lo primero que queremos hacer es incorporar este concepto en la Constitución, y para ello hay un proyecto de reforma constitucional que se presentó en enero de 2010. Fue discutido en su oportunidad, pero no ha sido totalmente aprobado. Probablemente se abordará en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara. Durante el Gobierno de Sebastián Piñera no se avanzó nada. Lo que queremos ahora es reponer esa discusión, de tal manera de incorporar en la Constitución -aquí hay un acuerdo bastante transversal- lo que está en el código. Pero el concepto de propiedad privada, el principio de la protección de la propiedad privada, impregna toda la Constitución. Lo que nosotros hemos dicho es que lo que el Estado entrega son derechos de aprovechamiento para usar el agua. Sin embargo, el agua sigue siendo propiedad del Estado, es un bien nacional de uso público. Lo que se privatiza son los derechos de aprovechamiento; pero éstos, al darle propiedad al titular de ese derecho y al ser protegido por la Constitución en los artículos respectivos que regulan la propiedad privada, permiten que la persona los



La Presidenta Michelle Bachelet durante la ceremonia de nombramiento de Reinaldo Ruiz como delegado presidencial para los recursos hídricos.

pueda finalmente vender, trazar, heredar. Son derechos para siempre, son perpetuos. Nosotros queremos hacer modificaciones en eso. Primero, establecer plazos. Segundo, hay personas que se le han otorgado derechos de aprovechamientos y nunca lo han usado; por lo tanto, lo que nos interesa es que aquellos derechos que no se han utilizado sean devueltos. No le estamos confiscando nada a nadie. No estamos expropiando nada a ninguna persona. Nunca nadie ha planteado algo así. Aquí lo que decimos es que son derechos que el Estado ha entregado y que no se han usado; en consecuencia, el Estado tiene todo el derecho de solicitar su devolución para que lo utilice otra persona. Ése es un problema que tenemos, debido a lo cual queremos modificar algunas de esas disposiciones”.

¿Cómo se distribuye el agua en Chile?

“El sector que más consume agua en Chile es la agricultura. La hidroenergía usa bastante, pero me-

dante derechos no consuntivos. Eso significa que el agua debe ser devuelta, debe estar disponible. Pero si uno excluye la hidroenergía, de 100 litros la agricultura emplea 75, la minería 6 y el consumo humano algo parecido. Entonces, la minería no utiliza mucha agua, de hecho usa menos que el consumo humano. El principal usuario es, lejos, la agricultura y después vienen la industria, el consumo humano y la minería”.

Manejo integrado de las cuencas

¿Cómo se asegurará el agua para la agricultura, especialmente en período de sequía, a fin de mantener el suministro de alimentos a la población?

“Todas las actividades son posibles con el uso racional del recurso. De ahí que estamos proponiendo un manejo integrado de cada cuenca. Son unas 100 donde se realizan actividades productivas con extracción de agua. Estamos planteando

un manejo integrado de la cuenca en torno al recurso, donde compiten distintos sectores y actores. La reforma al Código de Aguas que se está discutiendo en el Congreso establece, entre otras cosas, una prioridad en el uso del recurso. La primera prioridad es el consumo humano, que es alrededor del 6% del total, después las aguas ancestrales; el tercer lugar corresponde al caudal ecológico, agua que debe estar permanentemente en el río para mantenerlo; y luego el uso industrial, la hidrogenación y otros. Todas las legislaciones modernas del mundo fijan prioridades en el uso. Por lo tanto, es perfectamente posible que subsistan varios sectores. Lo que no puede ocurrir es que en una cuenca exista un sector productivo o una empresa o incluso una persona natural que sea dueña de todos los derechos de aprovechamiento del agua, porque no podríamos establecer prioridades en el uso. Si una persona o sector tiene todos los derechos y ponemos en primer lugar el consumo

humano tendríamos que quitarle agua a ese sector o persona. Pero si concordamos en las prioridades y en la cantidad de agua de una cuenca a utilizar, pueden convivir sin problemas distintas actividades. Después del consumo humano, naturalmente está la producción de alimentos. Las legislaciones la ponen en segundo lugar”.

En relación a la disponibilidad de agua y considerando las lluvias y nieves de las altas montañas que pueden llenar embalses, ¿por qué se ha llegado al extremo de que en comunas rurales las municipalidades deben distribuir agua para el consumo humano?

“El Gobierno de la Presidenta Bachelet se ha comprometido construir tres importantes embalses durante este período, con una gran capacidad de acumulación, y otros 15 embalses de tamaño pequeño. Todo ello ayuda a acumular agua para que no se desperdicie. Pero también queremos que los sistemas de distribución mejoren. Ahora, no es que las aguas se pierdan, sino que se escurren, sirven para infiltrar los acuíferos. Ahí tenemos un problema, hay despreocupación por la recarga de los acuíferos. Hay datos que son dramáticos. En algunos acuíferos se extrae el 100% y se recarga un 60%, lo que significa que el acuífero se ha ido agotando. Necesitamos, por lo tanto, medidas que permitan recargar los acuíferos, no sólo embalsar agua superficial, sino también subterránea. La mayor cantidad de agua dulce disponible en el mundo es subterránea. En este contexto, requerimos de un programa específico destinado a embalsar agua en los acuíferos, para recuperarlos. Tenemos déficit de infraestructura en esto, situación que está considerada en las propuestas que presen-

tamos. Debemos, además, recuperar infraestructura utilizada en el pasado y que ahora está en desuso, como los tranques de acumulación nocturna. Muchas de esas construcciones vienen de la Reforma Agraria, y hoy está siendo empleada para cualquier otra cosa. También necesitamos hacer algo sobre los programas de agua potable rural. Numerosa gente vive de eso. Casi dos millones de personas se abastecen con estos sistemas de agua potable rural. Varios de estos programas no disponen del recurso, porque se han ido secando las napas. Estamos proponiendo medidas para corregir todo ello, vale decir, inversiones y más fondos públicos. Pero también hay que desarrollar una cultura sobre el cuidado del agua, como, por ejemplo, separar las aguas para reutilizarlas, incluso las de consumo, como se hace en otros países”.

¿Cuál es su posición frente al tema forestal?

“Las plantaciones no están consideradas, por supuesto, como sistema de riego. La única excepción de plantación de árboles que sí tienen posibilidades de tener sistema de riego son los frutales. Nosotros estamos también tratando de mejorar nuestros conocimientos en cuanto a cuál es el efecto que tienen las plantaciones en los recursos hídricos. Aquí tenemos conclusiones contradictorias. Por un lado, algunos dicen que las plantaciones sí extraen cuantiosa agua del acuífero, pero también hay estudios que señalan que las plantaciones tienden a favorecer la acumulación de agua en determinadas zonas. Hay algunas comunidades que reclaman porque al lado de su predio se han instalado plantaciones, básicamente eucaliptos, que han secado sus pozos,

según sostienen. Le echan la culpa a las plantaciones forestales. Quieren prohibirlas. Nosotros no podemos hacer eso, ya que sería meterse en una propiedad privada y el dueño de esa propiedad perfectamente puede decir: ‘yo hago lo que quiero con mi predio’. Se ha presentado muchas veces al sector forestal como un factor importante en la disminución de los recursos hídricos en determinadas cuencas. Pero, por otro lado, existen estudios que afirman que no es concluyente que el agotamiento del agua se deba a las plantaciones, pues hay otras variables también, como cambio climático, nivel de precipitaciones, etc., que influyen. Aquí no es que el sector forestal aparezca en el lado oscuro de la fuerza en cuanto a la disponibilidad del recurso”.

Glaciares

¿Se abordarán los glaciares en la reforma?

“La Presidenta anunció una ley sobre regulación de los glaciares. Sobre esto hay varias posiciones: algunos dicen que los glaciares pueden clasificarse en distintos tipos y sí podrían intervenir con ciertas medidas de mitigación; otros defienden la idea de que los glaciares, por sus características y rol que juegan, especialmente en la mantención de acuíferos, no podrían intervenir. Todo ello será materia de ley. Estamos proponiendo avanzar lo más rápidamente posible en la cuantificación de ellos y en mejorar la información. En este tema, claramente puede que tengamos un conflicto con algún sector productivo, en específico la minería. Todos los nuevos proyectos mineros van, de una u otra manera, a tocar algún glaciar. Chile tiene una

cantidad muy grande de superficie de glaciares. Esto no está claramente definido. El Ministerio de Medio Ambiente está trabajando, junto al Ministerio de Obras Públicas, en una propuesta. Si bien todavía no hay gran claridad, sí existe una conciencia social muy fuerte acerca de que éste es un recurso que hay que mirar con atención, protegerlo en algunas ocasiones, intervenirlo en otras, pero con las medidas de mitigación adecuadas”.

Con el cambio climático, en Chile ha disminuido notoriamente el nivel de precipitaciones, propiciando la desertificación. ¿Cómo se asumirá este fenómeno?
“Aquí CONAF puede jugar un rol

muy importante. Necesitamos un programa que permita recargar los acuíferos: zanjas de infiltración, piscinas de infiltración, y también promover las plantaciones resistentes al stress hídrico, que puedan sobrevivir en un ambiente de escasez de agua. Durante los años 60, CONAF desarrolló un proyecto bien interesante al sur de la Región de Coquimbo, donde se plantó atriplex en grandes extensiones para detener el avance del desierto y como forraje para los animales. Esas plantas han logrado sobrevivir unos 40 años con poca agua. Eso se hizo con la tecnología de esos años. Estoy seguro que hoy disponemos de innovaciones, por ejemplo, en el

campo de la genética, que permitan nuevas plantaciones con mejores beneficios”.

Por último, ¿qué sensación le ha dejado estos meses de análisis?

“Que debemos tener una mirada distinta, porque no es sostenible continuar con la forma en que estamos administrando el recurso, y el Estado debe jugar un rol diferente al que ha desarrollado hasta ahora. Muchos países ya hicieron esta reforma, por lo que Chile necesita ponerse al día. Debemos tener conciencia de que éste es un recurso finito, que es un factor productivo, que sirve para que otras actividades productivas se desarrollen, que es parte del sistema de los derechos humanos, que es un recurso muy importante para la vida misma, y frente a todo ello el Estado tiene un papel clave. Cuando Australia hizo su reforma a principio del 2000 puso en primer lugar, como uso prioritario del agua, consideraciones ambientales, porque estaban conscientes de que si no se cuida la cuenca, no se cuida el recurso en su origen, no habrá agua ni para el consumo humano ni para las actividades productivas. El mensaje, entonces, es que este recurso nos pertenece a todos, que lo que hagamos en un determinado sector puede afectar a otro, necesitamos tener una visión más integrada de la cuenca, mirar a Chile de otra manera, no sólo de norte a sur, sino también de cordillera a mar, porque ésa es la dirección en que corren los ríos; organizar de mejor manera el territorio, como lo hacen los brasileños, todo su ordenamiento territorial está basado en la disponibilidad de agua. Hay que reflexionar en todo esto, como un camino a recorrer y no como cosas que van a ocurrir el próximo año.” 🌳

