

DERECHO Y GESTIÓN DE AGUAS EN CHILE EN EL PERÍODO 2006-2018 ¿POLÍTICAS DE CONTINUIDAD O CAMBIO?

Luis Felipe García C.¹

lfgarciacastillo@gmail.com

Universidad de Chile

Felipe Riquelme M.²

ffriquelme@uc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile

El presente trabajo busca definir y evaluar el modelo que asume el sistema de derecho y gestión de aguas en Chile, específicamente, en un contexto de continua alternancia en la Presidencia de la República, a partir de 2006. Para esto, se presenta el análisis de tres aristas: i) la identificación de cinco elementos descriptivos y esenciales del sistema; ii) las posiciones de los expertos sobre el mismo; y, iii) los proyectos de políticas presentadas e implementadas en el área durante el período 2006-2018.

Palabras clave: *Derecho de Aguas, políticas públicas, reformas al Código de Aguas.*

WATER LAW AND MANAGEMENT IN CHILE IN THE PERIOD 2006-2018 ¿POLICIES OF CONTINUITY OR CHANGE?

The present research aims to define and evaluate the model that has been assumed by the water law and management system in Chile, specifically, in a context of continuous alternation in the Presidency of the Republic, since 2006. In order to do this, an analysis of three aspects is proposed: i) the identification of five essential and descriptive elements of the water law and management system; ii) the experts positions existing about it; and, iii) the public policy projects presented and implemented in the subject during the period 2006-2018.

Keywords: *Water Law, public policies, Water Code's reforms.*

¹ Abogado. Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Santiago, Chile.

² Abogado. Licenciado y Magister (c) en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Introducción

El presente trabajo exploratorio apunta al estudio del derecho y la gestión de aguas en Chile durante el período 2006-2018. Ambos fenómenos han experimentado una extensa e intensa discusión en los ámbitos académico y legislativo a partir de la implementación del Código de Aguas de 1981 (CA), haciendo una permanente retrospectiva respecto de las políticas aplicadas en el pasado, respecto de la cual se hará una breve revisión previa.

Dentro de los objetivos específicos, se pueden señalar el estudio de los márgenes a los que se ha extendido la discusión académica en lo referente a la evolución de la institucionalidad (Vergara, 2015) y los desafíos que ha presentado la gestión del recurso hídrico (Costa, 2016). Así, considerando la alternancia de los signos políticos gobernantes durante los últimos doce años y sobre la base de los aspectos que definen el Derecho de Aguas chileno, se hará una revisión de las políticas públicas que han sido propuestas e implementadas como iniciativas legales durante el período señalado.

En definitiva, inspirado en el modelo de análisis de Bardach (2012), este estudio busca reconocer la identidad y trayectoria seguida en el marco de esta alternancia gubernamental, dilucidar si ello ha significado dar continuidad a la institucionalidad vigente, los actores institucionales preponderantes que inciden en esta materia, y si esto ha provocado una ruptura en lo que se ha construido como el modelo de administración y gestión de las aguas en Chile.

1. Revisión del marco político, jurídico y teórico del objeto de estudio

a. Contexto político y relevancia

El año 2006 marca un antes y un después en el desarrollo de la política chilena, determinado por la preponderancia del Presidente de la República, tanto en el impulso legislativo como en el de planteamiento y ejecución de políticas públicas. Esto se debe a que tras quince años del término del régimen militar ocurre un fenómeno inédito en la historia política chilena, dado que se manifiesta una *continua alternancia* en la Presidencia de la República entre dos figuras políticas: Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, representantes de posiciones políticas opuestas.

A partir de lo anterior, es posible identificar tendencias de continuidad y reforma en variados ámbitos (Huneus, 2018; Madariaga, 2019; Liberona, 2011, 2013, 2017; Ortiz, 2015). En este sentido, el derecho y la gestión de las aguas también se sitúa en este nudo, por lo que es dable la revisión de lo propuesto e implementado en el trayecto de los últimos doce años, y preguntarnos si ha existido un cambio en el sistema regulatorio y de gestión de aguas chileno. Sin embargo, no es posible

comprender lo ocurrido atendiendo sólo a los elementos que se cuentan en la actualidad, puesto que el debate sigue estando marcado por las luces y sombras de las experiencias jurídicas y políticas de la historia reciente de Chile (Bauer, 2014, 2015). Por lo tanto, previo al análisis específico de los últimos doce años, es necesario revisar, brevemente, la trayectoria seguida del derecho y la gestión de aguas hasta el año 2006.

2. Sistema jurídico del Derecho de Aguas: entre el Estado interventor y la descentralización

a. Código de Aguas de 1951

Constituye el primer código del ramo en Chile, y vino a unificar las normas sobre el derecho y la gestión de las aguas hasta entonces existente. Su núcleo fundamental se centra en la concepción de los derechos de aprovechamiento de aguas (DAA) como accesorios a los títulos inmobiliarios. Es decir, los DAA carecen de la suficiente autonomía para que sean objeto de libre transferibilidad, y su constitución requería de una solicitud ante la autoridad administrativa competente, previo pago de una consignación, teniendo en consideración las menciones relativas al área a regar, el destino que se les dará a las aguas y las obras hidráulicas que fuesen necesarias para su aprovechamiento, todos ellos presupuestos necesarios para que se dé lugar a la tramitación del procedimiento concesional. Esto se complementa con la creación de la Dirección General de Aguas (DGA)³, la que tenía la potestad para revocar los DAA en caso que no se verificara el cumplimiento de estas obligaciones por parte del titular, el cual se veía imposibilitado de cambiar el uso y bajo el deber de restituir el derecho cuando quisiera cambiar la naturaleza del aprovechamiento que había justificado la concesión.

b. Código de Aguas de 1967

El ímpetu de este cuerpo normativo está determinado por la Ley de Reforma Agraria, que tenía un claro acento en la redistribución y aumento de la eficiencia y productividad agrícola, y que exigía una iniciativa centralizada acompañada de una reforma constitucional que potenciara la función social de la propiedad.

A diferencia de su antecesor, desaparece la noción de “derecho”, derivando en “mercedes” y, por ende, cambiando su naturaleza a un permiso o autorización

³ Anteriormente, la solicitud de merced de aguas debía ser presentada ante el Gobernador respectivo, sin perjuicio de que aquellas peticiones destinadas al regadío, fuerza motriz o usos industriales eran otorgadas por el Presidente de la República acorde a lo dispuesto por el DL N° 160 de 1916. Sin perjuicio de ello, la legislación otorgaba competencias concesionales a otros órganos administrativos. Para una mayor profundización sobre el tema, vid. Rivera (2013: 50-55), quien hace un recuento histórico de las autoridades administrativas que han tenido competencia para otorgar mercedes/derechos de aprovechamiento de aguas.

administrativa, con lo que no es posible hablar de propiedad alguna. Por lo tanto, los DAA resultaban ser intransferibles y operativos sólo respecto del bien raíz al cual accedían en la actividad productiva respectiva (agrícola, industrial, etc.). A partir de la entrada en vigencia de este CA, la única propiedad expresamente reconocida respecto de las aguas y su uso, se encuentra en la categoría de *bien nacional de uso público*, haciendo expansiva tal calidad a todas las aguas interiores nacionales. En lo relativo a la gestión, la autoridad administrativa técnica (DGA) determinaría los caudales a través de un estudio preliminar, aplicables según el terreno y el cultivo que hubiese en ellos, al mismo tiempo que estaba facultada para declarar áreas de racionalización según su pertinencia, así como para ejercer facultades sancionatorias.

c. Código de Aguas de 1981

La aplicación del CA de 1967 en el periodo previo al régimen militar exacerbó el carácter centralizador de las políticas públicas de aguas, debilitando al extremo la propiedad y la libre iniciativa de los privados (Bauer, 2015). En este sentido, la antesala al CA de 1981 supuso la disputa entre sectores conservadores y liberales de los integrantes de la Comisión Constituyente, por determinar cuál sería la institucionalidad superadora de lo establecido en 1967, llegando al consenso de la propiedad privada como núcleo fundador de este y la necesidad de debilitar las atribuciones que habían sido otorgadas a la DGA, aunque discrepando en la profundidad de este debilitamiento. Los conservadores parecían inclinarse por un modelo cercano al CA de 1951, mientras que los liberales abogaban por una nueva institucionalidad sustentada en los principios del neoliberalismo (Bauer, 2015).

La disputa termina decantándose en la dictación del DL N° 2.603, de 1979, que sería una preclara del CA de 1981. De esta manera, tanto el DL como el CA sustentarían un modelo de mercado de aguas sostenido por la sustitución de las mercedes de aguas de 1967 a DAA autónomos de la titularidad de los bienes raíces y, así, hacerlos susceptibles de propiedad privada. Asimismo, fijó un sistema registral para los nuevos DAA con la finalidad de salvar las irregularidades producidas bajo el alero del mercado ilegal derivado de la prohibición legal de 1967 de no mutar el uso del DAA (Vergara y Rivera, 2018).

3. Encontrando modelos para un objeto desde la doctrina

Una mirada periférica a la historia de los CA implementados no es suficiente para el análisis de políticas públicas. Es por ello que resulta necesario profundizar en los elementos que han sido claves para estructurar y definir al CA vigente, de acuerdo a las observaciones de los expertos en la materia y, con ello, identificar la posición del vigente CA en relación a sus antecesores y así definir los modelos posibles.

a. Elementos para la definición del modelo

Los elementos que se desarrollan a continuación han sido seleccionados porque identifican, desde el escenario de las políticas públicas, las concepciones y lineamientos políticos que han existido, históricamente, en la elaboración del marco regulatorio de las aguas en Chile.

- i. *Concepto de derecho de aprovechamiento de aguas (DAA).* El vigente CA define el DAA como un derecho real que recae sobre las aguas continentales de fuentes superficiales, subterráneas o acopiadas en obras estatales de desarrollo hídrico, que habilita a su titular para usar y gozar de ellas; reconociendo sobre este una especie de propiedad, amparada bajo el art. 19 N° 24 inc. final de la Constitución Política (CPR). Esta última disposición reconoce dos orígenes: Los DAA pueden ser constituidos a través de una concesión que se efectúa mediante acto de autoridad, y aquellos que son reconocidos por el solo ministerio de la ley.
- ii. *Derecho de propiedad del DAA y mercado de aguas.* El art. 6 CA entrega a su titular la capacidad de disposición según las reglas de la posesión inscrita⁴, lo que no supone una prohibición a su transferibilidad, sino el establecimiento de requisitos para garantizar la certeza jurídica que, al mismo tiempo, desarrolla un incentivo al libre mercado (Arévalo, 2011). En este sentido, se ha señalado que el ordenamiento jurídico chileno propende al desarrollo de un mercado de aguas (Costa, 2016), el que se configura sobre la base de un sistema de asignación del recurso que induce a los titulares de DAA a un uso eficiente del mismo, que beneficia a los potenciales compradores como a vendedores (Donoso, 1999). Estas transacciones suponen, además, que la información asociada a estas trasunta a la relación tradente-adquirente, pues entregan un parámetro a la sociedad, a través del precio, de la disponibilidad del recurso (Garrido, 1994).
- iii. *Rol de la Administración.* Actualmente, el órgano administrativo centralizado competente es la DGA, que se encuentra consagrada en el art. 298 CA. La ley la describe orgánicamente como un servicio dependiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP), cuyo Jefe Superior es su Director General, y se ha señalado que sus atribuciones se clasifican en ordinarias y extraordinarias (Rojas, 2018). Entre las primeras están aquellas que dicen relación con la actividad de asignación, autorización e información de las aguas; y la actividad de policía administrativa que involucra la ordenación, inspección y sanción. Respecto de las segundas, están aquellas relacionadas con la intervención administrativa que ejerce este órgano sobre las organizaciones de usuarios de aguas (OUA) en tiempos de extrema sequía. La DGA, entonces, se configura como el principal órgano con competencia en materias de aguas, sin perjuicio de que existen

⁴ Arts. 6 inc. final, 20 inc. 1° *in fine*, y 21 CA.

otros con funciones accesorias y colaborativas, los que están regulados en leyes distintas al CA y, en algunos casos, encontrándose fuera de la órbita de la dependencia del MOP (Vergara y Rivera, 2018).

- iv. *Rol de las Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUA)*. De acuerdo a los arts. 186 y ss., las OUA “son aquellas entidades, con o sin personalidad jurídica (...), que tienen por finalidad administrar las fuentes de aguas, y las obras de las cuales estas son extraídas, captadas y/o conducidas; distribuir las aguas entre sus miembros, y resolver conflictos entre estos o entre aquellos y la organización” (Muñoz, 2003: 303). Se deduce, entonces, que las OUA ejercen potestades de importancia en la administración y gestión de los recursos hídricos. Cabe considerar que, en la composición de una OUA, sólo se comprende a los titulares de DAA, pudiendo ser este un claro ejemplo de una administración definible como *autogobierno*, ya que el propio Legislador determina la reducida injerencia de la DGA, limitándose esta a ejercer funciones de supervigilancia (Vergara y Rivera, 2018).
- v. *Desarrollo sostenible*. Históricamente, el Legislador chileno se ha restringido a tratar el problema de la disponibilidad (criterio cuantitativo) más que el de la calidad (criterio cualitativo). De las pocas disposiciones que dicen relación con la preservación de caudales en beneficio de las estructuras ecosistémicas que dependen de una fuente natural, destaca, como gran exponente desde el 2005, el caudal ecológico mínimo (Rivera, 2011; Riestra, 2018). En lo sustancial, este consiste en un instrumento con que cuenta la DGA para efectos de preservar el equilibrio ecosistémico y proteger el medio ambiente. En la práctica, la DGA aplica este instrumento al constituir los DAA, teniendo en consideración las condiciones naturales de cada fuente superficial.

b. Aportes desde la academia

A continuación, se abordan los principales desarrollos existentes a propósito de las regulaciones de aguas en Chile. La bibliografía es analizada conforme los elementos que han sido seleccionados previamente.

- i. *Naturaleza jurídica de los DAA*. Sobre este punto, las diferencias se asocian a la nomenclatura utilizada por el CA para determinar su naturaleza. Sin embargo, las respuestas que cada posición propone para su análisis, son distintas. Por un lado, se encuentra aquella que aborda el problema conceptual desde la perspectiva económica o de libre mercado. En este sentido, se ha señalado que la naturaleza jurídica de un DAA es la de un *derecho real administrativo*, así este derecho supone “la posibilidad que tiene una persona, natural o jurídica, de extraer, usar o utilizar privativamente las aguas para los fines que estime convenientes, de acuerdo con las características de su título” (Vergara, 2015: pp.69,178-179). Por el otro, hay quienes cuestionan la naturaleza jurídica de los DAA ya que estiman que la definición que otorga el Legislador no sería coincidente con la

naturaleza jurídica de los bienes objeto de un DAA. Así, se ha señalado (Atria, 2015) que el Legislador chileno ha incurrido en una antinomia al consagrar los usos privativos y las técnicas de derecho privado sobre las aguas, toda vez que esta disposición es discordante con aquella que las declara *bienes nacionales de uso público*, ya que el particular –en ejercicio de su dominio– no es capaz de satisfacer el fin público y el interés general que hay tras las aguas.

- ii. *Mercado de aguas.* En materia de aguas, cierta parte de la doctrina defiende el posicionamiento de la lógica de libre mercado ya que atendería a dos elementos característicos del recurso y que lo identificarían especialmente: i) la intangibilidad de los DAA y ii) la libre transferibilidad del mismo. Así, el mercado aseguraría un sistema eficaz de asignación de las aguas de acuerdo a la valoración que estas tengan en el mercado, lo que lleva aparejado una mejor eficiencia en su aprovechamiento (Vergara, 1997, 2015), a partir de la redefinición, en términos puramente económicos, de la noción de *bien nacional de uso público*. Contrario a lo anterior, se ha criticado que “la racionalidad tras la declaración del Legislador de que el agua es un *bien nacional de uso público* implica que es estrictamente contradictorio que el régimen que se le impone al aprovechamiento de la misma sea el del derecho privado, es decir, el régimen de la propiedad privada y el mercado (...) Su reconocimiento como bien de dominio público implica que la forma de usar, gozar y disponer del derecho de aprovechamiento no puede quedar al arbitrio del dueño” (Atria, 2015:79). Ahora bien, existe una posición ecléctica que, sin desconocer el rol que juega el mercado en la reasignación de los DAA, señala que la aplicación extrema de las lógicas económicas son insuficientes para responder a una asignación eficiente y eficaz del recurso hídrico, prefiriéndose una perspectiva económica institucional que se centre directamente en las medidas institucionales, las que exigen miramientos relacionados no sólo con la economía, sino que importan la incorporación de elementos como el derecho, la política, la cultura y el contexto histórico-social (Bauer, 2015).
- iii. *Rol de la Administración.* La intensidad con la que debería intervenir la Administración ha sido discutida. En una primera aproximación, hay quienes defienden el fenómeno de “autogobierno” (Vergara, 2015), recogido por el CA de 1981, y que implica el reconocimiento legal de una atribución a favor de los particulares para que sean ellos quienes ejerzan la potestad pública de gestión. Así, se encargan de gestionar la distribución del recurso hídrico entre los titulares de derechos en una organización específica. Como consecuencia, las competencias ordenadoras o directivas de la DGA se ven disminuidas considerablemente, relegándole la ley la posibilidad de intervenir escasa y extraordinariamente en casos de extrema sequía y en aquellas situaciones de reiteración de falta o abusos que puedan existir en la distribución del agua, causales únicas en las que la autoridad administrativa puede intervenir una OUA. En una postura opuesta, hay quienes promueven un mayor fortalecimiento de

la DGA a través del otorgamiento de mayores –y *más intensas*– potestades de intervención que involucrarían atribuciones de regulación (normativas), ya no sólo en la constitución de un DAA, sino también en el ejercicio y extinción de los mismos (Jaeger y Peña, 2015). Finalmente, una posición ecléctica, sin perjuicio de reconocer la complejidad que presenta la gestión integrada de los recursos hídricos, y de la importancia que institucionalmente tienen las OUA, señala que es necesario fortalecer la capacidad reguladora de la Administración para determinar y defender el interés público, lo que conlleva efectivamente a incrementar la autoridad reguladora de la DGA al igual que su capacidad técnica, personal y presupuestaria, lo que permitiría acrecentar el perfil político de la DGA como un escenario de colaboración, toma de decisiones y elaboración de las políticas hídricas en el país (Bauer, 2014).

- iv. *Rol de las OUA*. De lo escrito acerca de las reformas legales y constitucionales en materia de aguas lo cierto es que el problema de quién ejerce la administración del recurso no ha sido considerado controvertido y parece ser pacífico que la mejor alternativa para una eficiente y eficaz distribución del recurso hídrico corresponde a los particulares. El contenido de la autogestión de las aguas en cauces naturales y canales artificiales comprende el ejercicio de atribuciones, funciones y potestades que deben clasificarse de “*públicas*”; ello a pesar de que estas organizaciones no forman parte de la Administración del Estado⁵ y son de carácter privado (Vergara, 2015). Sin perjuicio de las muchas virtudes que se le puedan reconocer a este tipo de “autorregulación”, algunas críticas han sido formuladas a su respecto. Desde la doctrina nacional, se ha señalado que es necesario propender a un fortalecimiento de este tipo de autogobierno, ya que presentaría dos problemas intrínsecos en su concepción institucional: Por un lado, una supuesta “debilidad” con que la actual normativa trata las atribuciones de las OUA y, por el otro, la necesidad de evitar los conflictos de interés que puedan surgir en ellas a propósito de las resoluciones de conflictos cuando sea juez y parte a la vez (Vergara, 2015; Cannoni y Crocco, 2017). Desde el análisis del derecho comparado se ha indicado, además, que la debilidad del modelo de gestión chileno radica en el hecho de que las OUA no son, en sí mismas, titulares de DAA, por lo que no pueden incorporar, en la gestión de las aguas, los intereses del río ni los de aquellos titulares de DAA reconocidos o consuetudinarios, los de grupos de interés u organizaciones no gubernamentales, los intereses ambientales y ecosistémicos, entre otros (McPherson y O’Donnell, 2017; Prieto y Bauer, 2012). Se ha dicho, incluso, que el potencial que tendría un titular de DAA de importancia, como es el caso de una empresa minera o

⁵ Así también lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Suprema en los casos Contreras Méndez, Pedro y otros con Petermann Trillat, José y otros (2017): Corte Suprema, 23 octubre 2017 (Rol N° 99.899-2016); Agrícola Robledal y otros (2017): Corte Suprema, 6 junio 2017 (Rol N° 30.975-2016), y; Junta de Vigilancia de la Cuenca del Río Huasco y sus afluentes con Dirección General de Aguas (2014): Corte Suprema, 19 agosto 2018 (Rol N° 3.095-2014).

hidroeléctrica, en la toma de decisiones de una junta de vigilancia, podría poner en entredicho la finalidad pública que las OUA están llamados a satisfacer, ya que la toma de decisiones se vería condicionada a la influencia que cada uno de sus integrantes pudiera tener (McPherson y O'Donnell, 2017).

- v. *Desarrollo sostenible*. El desarrollo sostenible ha sido definido como aquel que asegura satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer las suyas (ONU, 1987). El agua, como recurso económico esencial, se encuentra en el centro y resulta un elemento fundamental para el desarrollo socio-económico, eco-sistémico y para la supervivencia humana (ONU, 2015). En lo que respecta al agua, se han planteado tres aspectos que son de urgencia atender, a saber; i) agua, saneamiento e higiene; ii) gestión de los recursos hídricos y; iii) gestión de aguas servidas y calidad del agua (Vega et al, 2018). Ahora bien, existe abundante literatura que aborda el debate que existe en torno a la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) (Peña, 2018), la que puede ser definida como el enfoque completo e interdisciplinario que reconoce los muchos aspectos sociales, económicos, políticos, técnicos y ambientales en los temas relativos a la gestión del agua (Bauer, 2015)⁶.

Sin embargo, y a pesar de los impulsos realizados para la promoción e incorporación de los criterios de eficiencia, crecimiento económico, equidad social y protección ambiental en la institucionalidad chilena, estos no han sido ampliamente recogidos por la legislación. Sin perjuicio que con ocasión de la reforma del año 2005 se incorporaron algunas modificaciones al cuidado del medio ambiente —a través del establecimiento de un caudal ecológico mínimo— y asegurar un uso efectivo del recurso por parte de sus titulares —a través del establecimiento del pago de patente por no uso de aguas—. La ausencia de los criterios anteriormente mencionados en la legislación y en el debate político del último tiempo, han derivado en numerosos conflictos que tienen que ver con la gobernabilidad del recurso hídrico, en lo particular, con los usos que se dan a las aguas superficiales en distintas cuencas hidrográficas, la sobreexplotación y seccionamiento de los acuíferos a nivel de cuenca y los problemas sociales, ambientales y culturales asociados al agua como componente clave (Bauer, 2015).

⁶ Sobre este concepto, adicionalmente se puede señalar que la Global Water Partnership (2000, p:22), o Asociación Mundial del Agua, define a la GIRH como “un proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales”.

c. Dos opciones posibles

Visto lo anterior, queda claro que no es posible definir el DAA con modelos de denominación taxativa, sino que es necesario identificar los horizontes posibles que se encuentran en constante tensión⁷, los que en términos de políticas públicas se presentan como concepciones o ideas globales para determinar las herramientas específicas de gestión y regulación de las aguas, y que determinan la variedad de modelos aplicables para cada sistema. Es así como también en Chile es posible encontrar esta realidad y resultan identificables dos horizontes: el de la centralización, por un lado, y el de la descentralización⁸, por el otro.

- i. Administración descentralizada. Bajo este concepto se alude a una mayor intervención y control de la Administración. Así, por ejemplo, es ella la que determina el orden de prelación en el uso, el caudal y el destino que se le deben dar al caudal otorgado, no existiendo casi la posibilidad de transferir libremente la titularidad del DAA. En el caso chileno, como ejemplo más cercano a esta concepción, es posible encontrar al CA de 1967, el que otorgaba generosas competencias al órgano administrativo encargado de regular y fiscalizar el cumplimiento del marco jurídico.
- ii. Administración centralizada. En las antípodas, más cercano a la regulación del CA de 1981, es posible identificar una gestión y administración encargada tanto a la Administración como a los particulares, lo que se explicaría como un paradigma necesario para un más eficiente y eficaz aprovechamiento del recurso. Esto parte de la base que el rol de la Administración es uno de supervigilancia, permitiendo a los particulares reconocerse en su rol de propietarios sobre el uso, toda vez que admite que la eficiencia se encuentra radicada en la protección de los intereses del titular de los derechos incluyendo dentro de estos la posibilidad de poder transferirlos libremente.

4. Trayectoria de las políticas públicas sobre aguas en Chile en el período 2006 – 2018

El acápite anterior ha permitido definir el marco general, normativo y doctrinario en el que se inserta la discusión sobre el derecho y la gestión de aguas en Chile, lo cual permite enfocarse ahora en el período específico de estudio, que es la trayectoria seguida durante los gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, para lo cual se hará un análisis de las políticas públicas propuestas e implementadas en dicho período.

⁷ Bauer (2014, 2015) ha denominado a este fenómeno “*la ley del péndulo*”.

⁸ Cabe señalar que la descentralización en esta materia tiene una particular exacerbación, por cuanto en ella actúan órganos administrativos centralizados, descentralizados, de autogobierno o autogestión.

Para ello, se ha tomado en cuenta la definición de políticas públicas, entendidas como la acción concreta de la institucionalidad política de decidir si hacer o no respecto de problemas públicos (Aguilar, 2006). Asimismo, también es posible apreciarlas bajo la óptica de una “concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo” (Larrué, 2000:20). Estas definiciones permiten comprender que las políticas públicas, desde una arista jurídica, suponen el desarrollo de ciertas ideas o principios de carácter global que se buscan establecer en objetivos específicos, a través de herramientas políticas concretas, lo cual puede revestir la forma de modificaciones legales, normas administrativas, diseño y ejecución de políticas o planes, entre otros (Cordero, 2012).

5. Las reformas al CA como eje de las políticas sobre aguas

Como anticipamos en secciones anteriores, el eje del sistema hídrico chileno está expresado en los lineamientos fijados por el CA, el cual determina ampliamente la realidad fáctica y el entramado de relaciones que se produce en torno al recurso hídrico. De ahí, resulta relevante el análisis de las reformas al CA según los proyectos de ley tramitados o aprobados en el período 2006-2018.

a. Propuestas en materias de aguas: Programas de gobierno

Importantes antecedentes son los programas de gobierno, específicamente, los de aquellos candidatos que tras su postulación lograron llegar a la Presidencia de la República. Si bien estos instrumentos presentan muy vagamente algunos lineamientos de políticas públicas para un eventual gobierno, resulta relevante su observación para medir el nivel de coherencia entre la propuesta y la gestión.

- i. *Propuestas en materia de aguas para el período 2006-2010.* Esta campaña midió, por única vez, a quienes liderarían el Poder Ejecutivo por los siguientes dieciséis años: Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. A nivel de propuestas en derecho y gestión de aguas, el programa Bachelet (2005) hace una breve mención a la necesidad de establecer una Estrategia Nacional de Cuencas que apunte a la identificación de aquellas donde sea necesaria su intervención y protección, sin hacer mención alguna sobre una propuesta que impacte a las aguas en cuanto objeto regulado por el CA, su propiedad o aprovechamiento⁹.

⁹ En el sentido de lo comprometido por el Programa, en el año 2006 se desarrolló la Estrategia de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas, la que identificó diversos puntos conflictivos: disponibilidad, conflicto sobre sus funciones, extracciones ilegales, desecamiento de bofedales y acuíferos, contaminación de fuentes, escasa coordinación de las políticas públicas, entre otros. Sobre esta base, se trazaron como objetivos el desarrollo de una institucionalidad orientada a la gestión integral, fortalecimiento del rol de los usuarios para la canalización de demandas, incorporación de consideraciones ambientales en la gestión y la creación un consejo ministerial al efecto. Para mayor

- ii. Por su lado, el programa de Piñera reconoce el problema que ha significado la escasez del recurso hídrico y la necesidad de manejarlo adecuadamente. A partir de esto propone, de manera genérica, implementar un sistema de manejo integrado de cuencas y continuar con el perfeccionamiento del CA. En lo concreto, Piñera (2005) planteó dos propuestas: Por un lado, una mejora a la reforma al CA de 2005 (Ley N° 20.017), ya que si bien incorporó la adjudicación de DAA a través de un remate para el caso de las solicitudes pendientes, la reforma no había fijado un plazo para hacerlo; ante lo cual se propuso legislar para fijar uno; por el otro, quiso limitar la oposición al procedimiento de concesión de DAA generado entre los titulares de DAA, reconociendo que existía un entorpecimiento administrativo y judicial por la proliferación de oposiciones.
- iii. *Propuestas para el período 2010-2014.* La campaña para este período derivó en la elección de Piñera. Llama la atención que, a diferencia de la candidatura anterior, no se aborda con el mismo esmero el derecho y la gestión de aguas, enfocándose en el acceso a agua potable en sectores rurales y el manejo de aguas lluvias; más aún cuando su principal contrincante tomó parte del diagnóstico realizado en la campaña anterior, trazando modificaciones a la institucionalidad de aguas, y al CA propiamente tal (Frei Ruiz-Tagle, 2009).
- iv. *Propuestas para el período 2014-2018.* El programa de Bachelet (2013) para este cuatrienio fue el más transgresor en materia de aguas, y se tradujo en propuestas como: La consagración constitucional de las aguas (incluidos los glaciares) como un *bien nacional de uso público*; iniciar el proceso legislativo para modificar el CA¹⁰ en orden a regular el procedimiento concesional y la reserva de caudales que aseguren disponibilidad, calidad, seguridad y continuidad del recurso hídrico. Esto fue complementado por ambiciosas propuestas de mejoramiento de pozos y canales de riego, a lo que se sumó la implementación de un plan nacional de construcción de captadores de agua no aprovechada y la constitución de Mesas Territoriales del Agua en todas las regiones del país.
- v. *Propuestas para el período 2018-2022.* La campaña que derivó en el segundo gobierno de Piñera presentó, a nivel de programa de gobierno (Piñera, 2013), una respuesta a las políticas del segundo período de Bachelet, a las que calificó como una fuente de *incertidumbre jurídica*, acusándolas de poner en riesgo la conservación del recurso, a partir de lo cual puso el acento en políticas que condujeran al almacenamiento y distribución del recurso en orden a duplicar las hectáreas de riego. Paralelo a esto, el programa de Piñera extiende su diagnóstico señalando otros problemas del modelo chileno, como la débil organización que

detalle ver: presentación de la Presidente de la Comisión Nacional de Medio Ambiente ante la Cámara de Diputados, de 11 de noviembre de 2008 (Uriarte, 2008).

¹⁰ Propuesta que se materializaría a través de las indicaciones y urgencias hechas sobre el proyecto de ley correspondiente al Boletín N° 7543-12, del cual haremos análisis más adelante.

existe entre los medianos propietarios, lo que dificulta las mejoras tecnológicas necesarias para un eficiente uso del recurso, así como la precariedad en los títulos de dominio de los DAA, en cuanto dificulta la movilidad del recurso en orden a la eficiencia en el uso de este.

De esta manera, las propuestas vendrían a contrarrestar lo ocurrido en el gobierno anterior; fijando como línea genérica de acción el restablecimiento de la seguridad jurídica, mediante la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos de 2013 para aumentar cobertura y seguridad de riego sobre más predios, la implementación de un Plan Nacional de Regulación y Embalses, y la implementación en un plan cuantificador de acuíferos subterráneos.

Sin embargo, sería injusto señalar que las propuestas de Piñera se enfocan únicamente a contrarrestar lo iniciado por Bachelet en su segundo período, puesto que en lo referente al desarrollo sostenible, en períodos de escasez, se ha planteado una serie de propuestas como la utilización de acuíferos naturales para inyectar agua en períodos de abundancia, creación de planes estratégicos de cuencas que permitan abordar la escasez, los requerimientos de infraestructura para salvaguardar la sustentabilidad del recurso y la interacción de las aguas superficiales y subterráneas, y la creación de un sistema único de información orientado a la administración de los DAA junto con la gestión integrada de cuenca que permita un oportuno diagnóstico y monitoreo de las aguas; todo lo cual tiene como corolario una propuesta que puede parecer quimérica, como lo es la mejora en la coordinación de los organismos públicos con competencia en aguas y las OUA.

b. Los proyectos de ley tramitados

Como se ha señalado, la principal manifestación de un gobierno sobre las políticas públicas a implementar en materia de aguas se encuentra en los proyectos de ley. Esta afirmación se hace especialmente relevante cuando, como se ha visto, el objeto de debate doctrinario y académico sobre el recurso hídrico se centra en el CA, con lo cual es dable enfocar el análisis sobre la arista legislativa.

En el período extendido entre el 11 de marzo de 2006 hasta el 1 de septiembre de 2018, se han discutido 41 proyectos de ley logrando distintos grados de avance. Estas iniciativas son clasificables en 36 mociones parlamentarias¹¹ y cinco mensajes del Presidente de la República¹².

¹¹ Boletines N°. 4044-09, 4205-12, 4992-09, 5257-09, 5761-09, 5805-12, 5818-09, 6020-09, 6208-09, 6268-07, 6387-09, 6615-07, 6763-01, 6795-07, 7108-07, 7543-12, 8179-07, 8233-12, 8260-09, 8315-01, 8355-07, 8430-09, 8960-33, 9102-01, 9321-12, 9392-09, 9413-09, 9525-07, 9538-09, 10096-12, 10496-07, 10497-07, 10854-33, 11597-12, 11876-12, y 12017-12.

¹² Boletines N°. 5152-09, 6681-01, 6816-07, 8149-09, y 8150-09. Excluimos de este listado al Boletín N° 6831-01, aprobado y que actualmente constituye la Ley N° 20.491, que modifica el artículo único de la Ley N° 20.411, de 2009, por cuanto el aspecto no es sustancial, orientándose a ampliar el

TABLA 1.

Estado de tramitación de proyectos de ley discutidos en el período 2006-2018 en materias de derecho y gestión de aguas

	Mensajes		Mociones		Subtotal
	Con urgencia	Sin urgencia	Con urgencia	Sin urgencia	
Aprobados	3	0	0	1	4
Archivados	0	1	0	13	14
Retirados	0	0	0	1	1
1er trámite	1	0	0	19	20
2do trámite	0	0	1	1	2
Total	4	2	2	34	41

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la información proporcionada por sitios web de la Cámara de Diputados y Senado.

Si bien es cierto que existe una mayor productividad de proyectos en el Parlamento, lo cierto es que, en línea a las observaciones del comportamiento legislativo más recientes (Escudero, 2018), se observa que la pauta de reformas al Código de Aguas está determinada principalmente por el Ejecutivo, quien de un total de cinco mensajes presentados logró aprobar cuatro proyectos¹³, contando con un porcentaje de aprobación de 80%¹⁴. Por su lado, las mociones parlamentarias evidencian una relación inversamente proporcional entre la alta cantidad de proyectos de ley presentados, versus los proyectos que finalmente terminan siendo promulgados, logrando que sólo un proyecto se configurase en ley¹⁵ en poco más de doce años, alcanzando un porcentaje de tramitación exitosa de tan sólo 2.7%.

Complementariamente, la literatura académica ha señalado que la determinación de la pauta de reformas por el Ejecutivo puede ser influida por las urgencias parlamentarias activadas. Estas se encuentran reguladas primariamente en la CPR

beneficio a Comunidades Agrícolas amparadas al DFL N° 5, de 1968, del Ministerio de Agricultura, incorporándose esta disposición a la ley.

¹³ Los mensajes cuya tramitación terminó con la publicación de una nueva ley son: (i) Ley N° 20.411 (Boletín N° 6681-01); (ii) Ley N° 20.491 (Mensaje 6831-01); (iii) Ley N° 21.064 (Boletín N° 8149-09); y (iv) Ley N° 20.697 (Boletín N° 8150-09).

¹⁴ Cabe señalar que el cálculo de porcentaje se hace sobre un total de cinco proyectos iniciados vía mensaje, y no de los seis mensajes señalados, ya que uno de ellos, correspondiente al Boletín N° 5152-09, fue archivado a solicitud de la Presidente de la República en oficio presentado ante la Cámara de Diputados en la sesión 84ª (ordinaria) de la legislatura 355ª, del 9 de octubre de 2007, de acuerdo a las disposiciones previstas por el art. 18 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

¹⁵ La moción, cuya tramitación terminó con la publicación de una nueva es: Ley N° 20.099 (Boletín N° 4044-09).

constituyendo “el procedimiento (...) para otorgar preferencia al despacho de proyectos de ley o de acuerdo por el Congreso Nacional” (Soto, 2015, p:75), y aunque estas suponen el establecimiento de plazos en que debe efectuarse la tramitación, de acuerdo a lo dispuesto en los arts. 26 y ss. de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN), lo cierto es que estos no se cumplen, ni siquiera existiendo numerosas urgencias sobre un proyecto en específico, de manera que la tramitación excede con creces los plazos constitucionales, legales y reglamentarios, generando efectos no por causa de lo dispuesto en la ley, sino por los acuerdos entre Presidente y las Cámaras del Congreso (Berríos y Gamboa, 2006; Bronfman et al., 2013; Escudero, 2018; Siavelis, 2002, Soto, 2015).

Más allá de todas las prevenciones, para efectos de este análisis sigue siendo relevante la observación de las urgencias, dado que el mecanismo es utilizado por el Presidente en razón de los indiscutibles efectos de opinión pública, a la cual se le transmite la prioridad de un proyecto, haciéndose extensiva esta al Congreso Nacional, donde se mezclarán con otro tipo de factores que influirán en el éxito del proyecto como pueden ser la presión de grupos intermedios, expectativas de la ciudadanía, presidencia de la comisión y la prioridad de otros proyectos de ley (Soto, 2015).

En lo referente a materia de aguas, tal como se puede apreciar en las Tablas N°s. 1 y 2, las urgencias sí parecen haber sido un elemento relevante, al menos para denotar la prioridad del gobierno. Del total de 41 proyectos de ley tramitados en el período de análisis, sólo cinco tuvieron urgencias en la tramitación y, entre estos, cuatro eran proyectos de iniciativa del Presidente de la República. De estos últimos, sólo uno no terminó configurándose en ley. El restante proyecto constituye la moción correspondiente al Boletín N° 7543-12, de especial relevancia durante el segundo gobierno de Bachelet, ya que aunque no terminó su tramitación, es el que presenta la mayor cantidad de urgencias legislativas del período 2006-2018 (39 en total); y a pesar de su origen parlamentario, a través de la activación del procedimientos de priorización, así como la introducción de indicaciones por parte del Ejecutivo, es posible afirmar que la promoción generada por el gobierno de turno terminó por introducir una dinámica de tramitación distinta a la de otras mociones, siendo hoy el único proyecto de ley que se encuentra en segundo trámite constitucional. Sobre este proyecto se hablará más adelante.

A nivel de contenido, los proyectos de ley ingresados se orientan, en su mayoría, a modificar el CA o a la eliminación del inciso final del numeral 24 del art. 19 CPR¹⁶, mientras que un grupo de cuatro proyectos de ley se han orientado a atender aspectos que no se encuentran dentro de las órbitas de regulación de la CPR y CA, planteando de esta manera aspectos complementarios menores a lo dispuesto en las mencionadas

¹⁶ Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos.

normas¹⁷, regulando materias como la protección de glaciares, humedales, tipificación como falta (en el Código Penal) a la conducta de dañar y ensuciar las riberas de ríos y lagos, y otras prohibitivas de constitución de DAA en atención a las extremas condiciones de escasez hídrica que presentan algunas áreas geográficas del país. Cabe destacar que todos estos proyectos extra CPR y CA se orientan fundamentalmente a objetivos de desarrollo sostenible. Sin embargo, los proyectos de ley en este sentido son escasos, más aún cuando sólo uno desembocó en ley, el cual atendió a delimitar zonas geográficas sujetas a prohibición de constitución de DAA motivada por la extrema escasez hídrica que las aquejan.

Asimismo, el contenido de los proyectos aprobados tiende a mostrar cierto equilibrio en la distribución de los temas regulados, tal como se puede apreciar en la Figura N° 2. Pero, como se ha mencionado, es necesario tomar en cuenta las orientaciones que adoptan cada una de estas reformas. Para esto, el siguiente apartado hará un análisis de los proyectos aprobados en base a los cinco elementos que hemos visto, y que de acuerdo a las secciones anteriores son definitorios del sistema de aguas en Chile.

¹⁷ Boletines N°s. 4205-12, 6681-15, 6831-01, 8179-07; y los recientemente ingresados N°s. 11876-12 y 12017-12.

TABLA 2.

Proyectos de ley más relevantes, del período 2006-2018, de acuerdo al estado de tramitación legislativa¹⁸

Antecedentes del proyecto de ley	Boletín	4044-09	6681-01	6816-07	7543-12	8149-09	8150-09
	Fecha de ingreso	09/11/2005	14/08/2009	07/01/2010	17/03/2011	18/01/2012	18/01/2012
	Iniciativa	Moción	Mensaje	Mensaje	Moción	Mensaje	Mensaje
	Estado actual	Aprobado (Ley N° 20.099)	Aprobado (Ley N° 20.411)	1er trámite	2do trámite	Aprobado (Ley N° 21.064)	Aprobado (Ley N° 20.697)
	Urgencias	0	7	2	39	30	21
Materias tratadas	DAA	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
	Propiedad y mercado de aguas	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
	Rol de Administración	No	No	No	Sí	Sí	No
	Rol de OUA	No	No	No	No	Sí	Sí
	Desarrollo sostenible	No	Sí	No	Sí	No	No
Datos formales	Modificaciones normativas introducidas ¹⁹	9	1	2	9 (111 ²⁰)	40	3
	Tiempo de tramitación (días corridos)	125	126	3141	2725	2176	594

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la información proporcionada por sitios web de la Cámara de Diputados y Senado.

¹⁸ Los proyectos de mayor relevancia para el período 2006-2018, y el objeto de estudio, han sido elegidos sobre los siguientes criterios: i) Proyectos de ley cuya tramitación haya concluido con su aprobación por el Congreso Nacional dentro del período de estudio; ii) Proyectos de ley, concluidos o en tramitación, que hayan sido objeto de alguna clase de urgencia dentro del período de estudio; iii) Mensajes presidenciales que actualmente se encuentren en tramitación; y iv) Mociones parlamentarias que se encuentren en un estado de, al menos, segundo trámite constitucional. De los 41 proyectos de ley tramitados en el período de estudio, sólo 6 cumplen con alguno de los criterios señalados, todos los cuales son descritos en la Figura N° 2.

¹⁹ La cantidad de modificaciones que refiere esta tabla alude a aquellas efectivamente realizadas a partir de la publicación de las leyes o los proyectos en tramitación, según sea el caso.

²⁰ A la fecha de cierre de este estudio, este proyecto se encuentra en la Comisión de Agricultura del Senado, instancia a la cual llegó con una serie de indicaciones al proyecto original, lo cual incrementó de 9 a 111 modificaciones la normativa de aguas vigente.

6. Análisis de políticas públicas

Como se puede evidenciar, el universo es bastante amplio, por lo que se atenderá a los proyectos de mayor relevancia y se analizarán en torno a los cinco puntos considerados como definitorios de la identidad del Derecho de Aguas chileno, los que no sólo describen el sistema legal en torno a las aguas, sino que también permiten entender los efectos, desde la perspectiva política, de los proyectos en el período de análisis.

a. Ley N° 20.099

El período inicia con la tramitación de una de las mociones parlamentarias que terminó en ley y si bien su ingreso es anterior al período de observación, su terminación ocurre dentro de este. Es el caso al Boletín N° 4044-09, que configuró la Ley N° 20.099 y que modificó algunos aspectos de la entonces recién implementada reforma al CA introducida por la Ley N° 20.017.

Este es un caso anómalo dentro de los proyectos en la materia, dado que, a diferencia de todas las demás iniciativas, su tramitación fue brevísima (125 días) y no contó con indicación ni urgencia desde el Ejecutivo. Entre las razones para entender la brevedad de esta tramitación, que llegó inclusive a tercer trámite ante comisión mixta, se encuentra el hecho de que si bien había consenso en lo referente a las mejoras a introducir, el proyecto tenía una acotada extensión en el primer trámite, aumentando su volumen en el segundo, de manera tal que las nuevas correcciones hechas en este último pasaron a comisión mixta con un amplio consenso en cuanto todas las modificaciones se ordenaban al mismo objeto, de manera que su aprobación fue por unanimidad²¹. En cuanto a los contenidos, estos se centran en:

- i. *Derecho de aprovechamiento de aguas.* Esta ley implicó esencialmente la extensión del plazo de regularización de DAA subterráneas sobre captaciones construidas antes del 30 de junio de 2004 en seis meses más a los contemplados originalmente por la ley²², aunque se exime de este requisito a las comunidades agrícolas²³, todo lo cual tiene su motivación en las dificultades que ha tenido el conocimiento de la ley en el caso de los usuarios radicados en las zonas rurales aisladas.
- ii. *Propiedad y mercado de aguas.* De este modo, esta ley tiene el efecto de fortalecer la propiedad de las aguas, otorgándoles beneficios a los usuarios que regularicen su

²¹ Se da cuenta del acuerdo logrado en Comisión Mixta a través de Informe de la misma, presentado en cuenta ante la Cámara de Diputados en la sesión 75ª (ordinaria) de la legislatura 353ª (ordinaria), de 8 de marzo de 2006.

²² Ley N° 20.099, 2006.

²³ Reguladas y definidas en el Decreto con Fuerza de Ley N°5, de 1968, del Ministerio de Agricultura.

situación, pero, a la vez, marca un margen de flexibilidad para quienes constituyen pequeñas comunidades agrícolas, eximiéndolas del requisito de regularización. Al mismo tiempo, esta ley constituyó un esfuerzo acotado por regularizar las aguas subterráneas, dentro de una situación específica (en aplicación de la Ley N° 20.017), aunque siendo insuficiente en razón de que la flexibilidad otorgada no considera ni garantiza la conservación del recurso.

b. Ley N° 20.411

Esta ley impide la constitución de DAA en fuentes subterráneas en determinadas zonas o áreas (de las regiones del norte y centro del país)²⁴. El Legislador se percató de la necesidad establecer requisitos a esta habilitación legal, a partir de la proliferación de las solicitudes amparadas bajo este régimen extraordinario promovidas por pequeñas y grandes empresas, lo que tuvo como principal consecuencia torcer el ánimo de la ley en el sentido de beneficiar a los pequeños agricultores, comprometiendo, además, la disponibilidad del recurso hídrico en diversos acuíferos.

En lo referente a la tramitación, el proyecto de ley ingresó bajo la modalidad de Mensaje Presidencial durante la etapa final del primer gobierno de Bachelet, recibiendo a lo largo de ella siete decretos de urgencia y ninguna indicación, contabilizando sólo ciento veintiséis días de tramitación. El rápido trámite se debe a lo presentado en los antecedentes, en cuanto el proyecto sólo se limitaba, a través de un artículo, a dar solución a una externalidad derivada de una norma anterior en torno a la cual se mantenía un amplio consenso sobre su necesidad, así como de su corrección. En cuanto a los contenidos, estos se centran en:

- i. *Derecho de aprovechamiento de aguas.* En lo que respecta a la situación de los DAA, esta ley se vino a hacer cargo de una situación irregular, la que consistía en la tergiversación del fin que perseguía la norma, ya que el artículo fue reiteradamente utilizado por medianos y grandes agricultores para, a través de un procedimiento simplificado, regularizar los derechos consuetudinarios que usaban. La modificación a dicho artículo permitió que continuase el beneficio, pero ahora el Legislador fijó nuevos requisitos como son los informes que se deben requerir al Ministerio de Agricultura y a la CONADI, según sea el caso, para efectos de verificar que los solicitantes son, efectivamente, aquellos a quienes está dirigido este beneficio.
- ii. *Desarrollo sostenible.* A través de este tipo de medidas correctivas que adopta el Legislador, para prevenir un mayor deterioro en las fuentes hídricas de aguas subterráneas, puede decirse que estaría, al menos intuitiva y tímidamente, abogando por un desarrollo sostenible.

²⁴ Los que eran permitidos por el art. 4 transitorio de la Ley N° 20.017

c. Ley N° 21.064

Esta ley introdujo modificaciones al marco normativo que rige las aguas en materia de fiscalización y sanciones. El proyecto original pretendía aumentar la efectividad y cobertura de los tipos penales en el Código Penal, abordando la usurpación de aguas y extendiéndola a las aguas superficiales y subterráneas. De igual manera, esta ley tiene la virtud de proponer una descripción clara y suficiente de las conductas infraccionales junto con delimitar los montos de las multas que son susceptibles de ser impuestas. La tramitación de la ley, seguida a través del Boletín N° 8149-09, a diferencia de los dos casos anteriores, es mucho más prolongada, de 2176 días.

El ingreso del proyecto se produjo al término del segundo año del primer gobierno de Piñera, concluyendo el trabajo legislativo a poco menos de dos meses de finalizar el segundo gobierno de Bachelet. Su duración se puede explicar en el hecho de que dice relación con el rol de la Administración como uno de los puntos neurálgicos del modelo de gestión de aguas, ya que en términos generales significó un aumento de las potestades para la DGA y, junto con ello, esto supuso la modificación a cuarenta normas preexistentes, lo que determinó una larga discusión en cada uno de sus puntos. En cuanto a los contenidos específicos, éstos se centran en:

- i. *Propiedad y mercado de aguas.* Pormenoriza la descripción del tipo penal “usurpación de aguas” y eleva las penas que pueden ser impuestas con motivo de la infracción (10 a 2.000 UTM). De igual modo, la ley contempla la medida de graduación con que debe ser determinada una sanción por el juez, lo que le permitirá establecer el monto de la multa. Así, el mejoramiento del tipo penal contribuye a proteger, de mejor manera, la propiedad sobre un DAA y la circulación de los mismos en el mercado, además de velar por el mantenimiento del recurso hídrico en las fuentes superficiales y subterráneas.
- ii. *Rol de la Administración.* Esta ley dotó de potestades de información, fiscalización y sanción a la DGA. Sin embargo, las nuevas competencias relacionadas con la primera, es predicable tanto a los usuarios como a la propia Administración, las cuales dicen relación con las extracciones de aguas y las transferencias o transmisiones de DAA, de modo que la entrega de DAA esté directamente asociada a su uso, de manera que se propenda una mejor planificación del recurso hídrico, una correcta asignación originaria de derechos y una adecuada gestión en la distribución de sus cuotas. En relación con las atribuciones de fiscalización y sanción, esta ley innovó en el sentido de ampliar el marco de actuación de la DGA, al señalar, entre otras cosas, que los funcionarios que realicen las actividades de fiscalización tienen la calidad de ministros de fe y, por tanto, sus observaciones tendrán carácter de presunción legal.
- iii. *Rol de las OUA.* En lo sustancial, las modificaciones incorporadas al CA resaltan la colaboración que deben prestar las OUA para la entrega de información

(denuncia) que deben efectuar las OUA, particularmente, para que se concreten las funciones fiscalizadoras y sancionatorias de la DGA.

d. Ley N° 20.697

En términos generales esta ley faculta a los directorios de las comunidades de aguas y de las juntas de vigilancia, para representar a los interesados en los procedimientos de perfeccionamiento de títulos de DAA. La tramitación fue más breve que la del proyecto anterior, y se produjo a lo largo del primer gobierno de Piñera. Entre algunos de los factores que permitieron esto, se centran en las 21 urgencias presentadas por el Ejecutivo, así como el hecho de que finalmente la ley significó tres modificaciones a normas preexistentes. En cuanto a los contenidos, estos se concentran en:

- i. Propiedad y mercado de aguas.* Ambos elementos se ven favorecidos por esta reforma, ya que facilita los trámites y procedimientos tendientes a obtener la regularización de los DAA, permitiendo que todos los integrantes de una comunidad o junta de vigilancia actúen de forma conjunta y obtengan, de esta manera, certeza jurídica respecto de sus derechos. De igual forma, regularizados que estos sean, pasan al régimen de la propiedad inscrita, lo que obviamente repercute en crear las condiciones propicias para facilitar el libre mercado.
- ii. Rol de las OUA.* Cabe destacar aquí el rol que juegan los directorios de las organizaciones de usuarios. La norma los habilita para ejercer una facultad, ésta también les facilita las condiciones para que las OUA puedan ejercer sus funciones de forma más eficiente, dado que la certeza jurídica que otorga el procedimiento de regularización permite, a su vez, una gestión informada de los recursos hídricos.

e. Boletín N° 6816-07

Este proyecto de ley tiene su iniciativa parlamentaria radicada en el Ejecutivo, el que encabezado por Bachelet fue ingresado a tramitación el 7 de enero de 2010, a poco más de dos meses de terminar su primer período presidencial. Este elemento es llamativo, puesto que, en el tiempo que restaba de mandato, el Ejecutivo ingresó dos urgencias, las que han sido infructuosas, ya que habiéndose cumplido más de ocho años desde su ingreso, este proyecto no ha salido de primer trámite constitucional.

Si bien el proyecto tuvo una intensa actividad a inicios de 2010, tan pronto Bachelet abandonó el poder, el 11 de marzo del mismo año, y en la medida que se asentaba el primer gobierno de Piñera, la actividad legislativa decayó a un punto inactividad casi permanente a partir de mayo de 2010. Las únicas alteraciones a este estado fueron algunos trámites internos infructuosos, promovidos por la Comisión de Recursos Hídricos y Desertificación de la Cámara de Diputados, en orden a solicitar que el proyecto continuara su tramitación en esta instancia. Sin embargo, todas estas

solicitudes han sido rechazadas a la fecha. En cuanto al contenido, los dos artículos que contiene el proyecto determinan los siguientes aspectos:

- i. *Derecho de aprovechamiento de aguas.* El primer artículo del proyecto insta a la eliminación del inciso final del art. 19 N° 24 CPR, desproveyendo a los DAA de la protección que constitucionalmente le otorgaba este artículo. Esto supone una desnaturalización que se reafirma en la medida que propone incorporar en el art. 19 N° 23 CPR una disposición que ordena regular por ley el procedimiento de constitución, reconocimiento, ejercicio y extinción, atribuyendo el carácter de extinguido a los DAA.
- ii. *Propiedad y mercado de aguas.* Como es posible desprender del ítem anterior, existe un efecto claro potencial sobre la propiedad de los DAA y el mercado en torno a ellos, ya que el objeto a transar perdería una de las características que lo definen, como lo es su perpetuidad e incuestionabilidad, determinando de esta forma un debilitamiento notorio al marco bajo el cual se construyó el modelo creado por la CA 1981.
- iii. *Desarrollo sostenible.* El artículo 2 del proyecto plantea, adicionalmente, que la autoridad competente tiene la facultad de reservar caudales subterráneos o superficiales en orden a asegurar la disponibilidad. Si bien esta norma pretende fijar en la CPR un objeto de desarrollo sostenible, sólo puede señalarse que constituye un marco, puesto que bajo ningún respecto hace mención a los nuevos procedimientos que se implementarían para aquello, de manera tal que sólo traza finalidades para la autoridad.

Como se anticipó, esta norma ha sufrido una pérdida en su actividad, lo cual se explica no sólo por los continuos rechazos a las solicitudes de continuidad de tramitación hecha por la Comisión de Recursos Hídricos, sino que además en cuanto el primer gobierno de Piñera no ejerció los instrumentos legislativos que hubiesen permitido acelerar su tramitación, además del hecho que los objetivos trazados en esta reforma igualmente se encuentran en el posterior proyecto a analizar, sobre el cual sí existieron incentivos para una ágil tramitación.

f. Boletín N° 7543-12

En este proyecto, si bien tiene objetivos similares al anterior, existen manifiestas diferencias, como lo es, por ejemplo, el origen de la iniciativa, pues ésta fue ingresada a la Cámara de Diputados en 2011 mediante moción, produciéndose una lenta tramitación hasta la elección de Bachelet, quien sobre la base de su propuesta programática de campaña se trazó como objetivo patrocinar este proyecto para concretar una reforma integral al CA. Es así como el gobierno participa como promotor de este Boletín a partir del 8 de octubre de 2014, presentando el primer ingreso de indicaciones al proyecto, la que posteriormente sería seguida por otras dos más. Asimismo, este proyecto se configura como la política de mayor trascendencia

en la materia promovida por un gobierno en el período de estudio, ya que posee 39 ingresos de urgencia parlamentaria, todo lo cual permite afirmar que, al día de hoy, éste sea el único proyecto de ley que actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional.

Los contenidos de este proyecto, al consagrarse en el CA y no en la CPR, parecen ser una evolución del Boletín N° 6816-07, siendo mucho más profundos sus alcances. En términos generales el proyecto original atiende a los siguientes aspectos generales:

- i. *Derecho de aprovechamiento de aguas.* Contempla una completa desnaturalización respecto a lo que puede entenderse del régimen del CA 1981, ya que parte de la base de que el agua debe tener un carácter público, y es éste el fundamento sobre el cual se deben constituir los nuevos DAA, debiendo privilegiarse el orientado al consumo humano. De esta manera, la naturaleza de ésta pasa a ser de concesiones temporales (30 años renovables en la medida que el uso sea efectivo) sujetas a caducidad (característica que extiende tanto a los nuevos derechos que se constituyan, como a los ya otorgados) y en ningún caso puede constituirse sobre glaciares ni parques nacionales.
- ii. *Propiedad y mercado de aguas.* El hecho de que los nuevos DAA deban ser constituidos en razón de su función pública, y que autoricen al uso temporal, limitan el mercado de aguas. Esto ya que el proyecto establece la prohibición de transferencia y transmisibilidad de los nuevos derechos, y un procedimiento administrativo para su solicitud que exige el señalamiento de los objetivos y el plazo para los nuevos DAA.
- iii. *Rol de la Administración.* Se propone una ampliación de sus funciones en orden a que la DGA tenga las herramientas necesarias para asegurar el acceso al agua a sus funciones públicas como, por ejemplo, la facultad de reducir temporalmente los DAA, asumir la redistribución de las aguas y la constitución de reservas. Ahora bien, el fortalecimiento de este tipo de potestades podría, eventualmente, comprometer la certeza jurídica y las condiciones de los derechos que ya han sido adquiridos bajo condiciones jurídicas anteriores, como ha sido el caso de la fijación de caudales ecológicos mínimos, los que después de la reforma incorporada en el año 2005, han alcanzado aplicabilidad en los DAA constituidos previamente a dicha modificación, cuando estos últimos han sido objeto de procedimientos de cambios de punto de captación²⁵.
- iv. *Desarrollo sostenible.* Contempla un reconocimiento explícito a la función ecosistémica del recurso, y orienta la institucionalidad a sostener un equilibrio entre esta función y la productiva, aunque marcando una clara preferencia

²⁵ En este sentido, la Corte Suprema ha mantenido la tendencia que se sigue de: *Menichetti con Dirección General de Aguas* (2012).

por la función de subsistencia. En segundo lugar, fija un caudal ecológico mínimo de 20%. Sin embargo, este estándar es igual para todo el territorio, sin consideración de las diferencias que existen respecto de las características de los acuíferos y de la geografía en que se sitúan.

Finalmente, reiterando un aspecto antes mencionado, se dota de variadas funciones a la DGA relativas a mitigar los efectos de las crecientes sequías, aunque manteniendo la duda sobre los efectos que estos podrían tener respecto de los que serían los antiguos derechos.

De acuerdo a todo lo expuesto, es posible señalar que este proyecto de reforma es el más transgresor al sistema jurídico de las aguas, invirtiendo roles y características de los DAA. Lo anterior supondría incidir sobre los derechos ya constituidos a la fecha, todo lo cual afecta a la certeza jurídica de quienes poseen una situación jurídica consolidada, pero lo cierto es que también establece un gran impacto en las legítimas expectativas, ya que los nuevos DAA dejarían de ser otorgados a perpetuidad y el mercado de aguas quedaría sujeto a una expresión menor.

Tras 2018 este proyecto sigue su tramitación, pero el contenido ha sido modificado por las indicaciones del Ejecutivo hechas con fecha 10 de enero de 2019. A partir de entonces, el proyecto abandonó la pretensión de acotar la temporalidad de los DAA, conserva y perfecciona el mercado de aguas en los términos vigentes, fortalece las funciones fiscalizadoras de la DGA y dispone una completa batería de disposiciones en orden a atender las necesidades de desarrollo sostenible²⁶, subvirtiendo las pretensiones del segundo gobierno de Bachelet, en línea con lo propuesto para el cuatrienio 2018-2022.

Conclusiones

A partir de la observación de los cinco elementos descriptivos escogidos, y de las opiniones generadas por la doctrina, no es posible enmarcar al sistema chileno

²⁶ Tras las 152 indicaciones formuladas por el Ejecutivo en enero de 2019, el proyecto, a diferencia de lo que ocurrió en el segundo gobierno de Bachelet, busca continuar el esquema liberal dominado por el mercado de aguas (eliminando la transitoriedad de otorgamientos de DAA), aunque corrigiendo los desequilibrios por la falta de consideraciones debido a una administración central deficiente, priorización del consumo humano y desarrollo sostenible.

Respecto de lo primero, se complementa la institucionalidad a través de la creación de un Panel de Expertos con funciones de carácter consultivo, además de una Comisión Interministerial permanente dedicada al monitoreo de las políticas en aguas y el fortalecimiento del rol de las OUA, dado que se exigirá a estas un Plan Estratégico para cada cuenca. Sobre lo segundo, se mantiene la línea de las indicaciones perseguidas por el segundo gobierno de Bachelet, introduciendo un apartado detallado sobre los alcances de la declaración de zonas de escasez y extracción de aguas para uso doméstico. Finalmente, considerando la insuficiencia actual del caudal ecológico mínimo, se busca elevar a rango legal las normativas sobre aguas subterráneas incluidas en reglamentos y resoluciones, así como del reconocimiento de DAA de naturaleza no extractiva.

en un modelo específico. Si bien existe una notoria inclinación al modelo liberal *descentralizado*, la postura doctrinaria que se ubica propensa a éste, critica igualmente al modelo chileno por no desplegar, en plenitud, todas las potencialidades del modelo liberal; mientras que quienes se ubican en la posición contraria lo hacen por la carencia de control y de suficiente supervigilancia de la Administración Central sobre la gestión de los recursos hídricos.

Durante el período estudiado, se denotó, al inicio, la falta de interés político de los gobernantes por abordar el derecho y la gestión de las aguas como objeto integrante de los programas de gobierno y de políticas públicas. Incipientemente, para la campaña de 2006, Piñera atendió genéricamente a los objetos de sustentabilidad y regularización de la propiedad, mientras que Bachelet no estableció en su primera campaña ninguna propuesta sobre esta materia.

La situación fue distinta en la campaña presidencial posterior, en la que se dan algunos indicios de propuestas de cambio al régimen jurídico de las aguas. Cabe señalar que esto generó alerta, a nivel académico y de titulares de DAA (Musquiz, 2017), cuando Bachelet comenzó a figurar como inminente ganadora de la elección del año 2014, constituyéndose en la mandataria que llega al poder con la agenda más transgresora en esta materia, planteando un radical cambio en los cimientos del CA de 1981. Este hecho es relevante, puesto que, para la campaña presidencial de 2017, Piñera evidencia la tensión existente entre estos dos horizontes, ya que sus planteamientos reaccionan, directamente, a lo propuesto e implementado por la anterior mandataria.

De la observación de políticas públicas, específicamente, en términos de proyectos de ley presentados, es posible afirmar que la pauta de la agenda legislativa de aguas es dirigida, casi en su integridad, por el Presidente de la República, dado que, en el período estudiado, un 80% de las propuestas iniciadas por el jefe de gobierno concluyó en la aprobación, promulgación y publicación de una ley, mientras que sólo un 2,7% de las mociones parlamentarias concluyen de la misma manera. En un segundo orden, las urgencias parlamentarias dictadas por el Presidente de la República constituyen un elemento por el cual el mandatario dicta las pautas de las políticas públicas ya que la gran mayoría de los proyectos aprobados considera este tipo de herramienta. Si bien es cierto que las urgencias no suelen cumplir con los plazos prefijados por la ley o los reglamentos de las Cámaras del Congreso Nacional, imprimen prioridad, incidiendo a que los proyectos sean finalmente tramitados.

En lo referente al contenido de las políticas públicas, estas se han centrado primordialmente, en la naturaleza jurídica de los DAA y sus efectos en el mercado de las aguas, en algunos casos otorgando los incentivos necesarios para el fortalecimiento de la propiedad de los titulares de DAA y, en otros, proponiendo la necesidad de declarar el fenecimiento de los DAA en el sentido de que estos puedan realizar la función pública que están llamados a satisfacer. Lo anterior, sin embargo, debe ser calificado como insuficiente, pues las políticas implementadas en el período

de estudio, a lo más, contribuyen a solucionar problemas marginales, perpetuando los vacíos y desequilibrios acusados por los expertos y, consecuentemente, a la indefinición del modelo indicado a partir de las observaciones de los elementos seleccionados y de la discusión doctrinaria.

En la actualidad, el proyecto Boletín N° 7543-12 es el que tiene mayores posibilidades de materializar una reforma integral al sistema de aguas. Sin embargo, las indicaciones observadas durante su tramitación dependen del signo político de quien presida el Poder Ejecutivo. Lo anterior es evidente en las diametrales diferencias expresadas por las indicaciones introducidas por el segundo gobierno de Bachelet –similar al CA de 1951 y orientadas a centralizar la administración de las aguas, sin atender, necesariamente, a los desafíos que actualmente representan el cambio climático y el desarrollo sostenible– en oposición a aquellas realizadas por el segundo gobierno de Piñera, quien apuntando a conservar el esquema liberal *descentralizado* atiende, dentro de este esquema, a los desequilibrios de las áreas mencionadas.

Referencias

- Aguilar, Luis (2006). *La hechura de las políticas públicas*. México D. F.: Porrúa.
- Arévalo, Gonzalo (2011). “El derecho de aprovechamiento de aguas, sus características y los principios que lo informan”, en Alejandro Vergara (coordinador). *Código de Aguas comentado*. Santiago: Abeledo Perrot.
- Atria, Fernando (2015). *La propiedad, el dominio público y el régimen de aprovechamiento de aguas en Chile*. Santiago: Thomson Reuters.
- Bachelet, Michelle (2005). *Programa de gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010*. Santiago: Michelle Bachelet.
- Bachelet, Michelle (2013). *Programa de gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018: Chile de todos*. Santiago: Michelle Bachelet.
- Bardach, Eugene (2012). *A practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problema solving*. London: Sage.
- Bauer, Carl (2015). *Canto de sirenas. El derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales*. Santiago: Ediciones Eldesconcierto.cl.
- Bauer, Carl (2014). “¿La ley del péndulo? Conflictos de aguas y gobernanza en Chile desde 2005”, en Sergio Montenegro, Jorge Aranda, Ximena Insunza, Pilar Moraga y Ana Lya Uriarte (editores). *Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental*. Santiago: Thomson Reuters.

- Berrios, Fabiola y Gamboa, Ricardo (2006). “El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativo y fiscalizadora (1990-2006)”. *Revista Política*, vol.47, pp 99-125.
- Bronfman, Alan; Cordero, Eduardo y Aldunate, Eduardo (2013). *Derecho parlamentario chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*. Santiago: Thomson Reuters.
- Cannoni, Nicolás y Crocco, Juan (2017). “Gobernanza y Derecho de Aguas en Chile”. *Ars Boni et Aequi*, vol.13, n°1, pp.65-93.
- Cordero, Eduardo (2012). “La Administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía”, en Contraloría General de la República (editor). *La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012)*. Santiago: Contraloría General de la República.
- Costa, Ezio (2016). “Diagnóstico para un cambio: Los dilemas de la regulación de las aguas en Chile”. *Revista Chilena de Derecho*, vol.43, n°1, pp.335-354.
- Donoso, Guillermo (1995). “El mercado de derechos de aprovechamiento como mecanismo asignador del recurso hídrico”. *Revista de Derecho de Aguas*, n°6, pp.9-18.
- Donoso, Guillermo. (1999). “Análisis del funcionamiento del mercado de los derechos de aprovechamiento de agua e identificación de sus problemas”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, vol.1, n°2, pp.295-314.
- Escudero, María Cristina (2018). “El Congreso Nacional: Organización y funciones”, en Carlos Huneeus y Octavio Avendaño (editores). *El sistema político de Chile*. Santiago: LOM.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo (2009). *Programa de gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle 2010-2014: Una propuesta progresista para Chile*. Santiago de Chile: Eduardo Frei.
- Garrido, Alberto (1994). “Mercados de aguas. Entelequias economicistas o soluciones a los problemas de asignación”. *Revista de Estudios Agrosociales*, n°167, pp.89-111.
- Global Water Partnership (2000). *Integrated Water Resources Management*. Stockholm: GWP Technical Advisory Committee Background.
- Huneeus, Carlos (2018). “Una visión sobre su segundo gobierno: Sebastián Piñera y la inercia de la continuidad”. *Mensaje*, vol.67, n°670.
- Huneeus, Carlos y Berríos, Fabiola (2005). “El Congreso en el Presidencialismo. El caso de Chile”. *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol.2, n°2, pp.345-391.
- Jaeger, Pablo y Peña, Humberto (2015). “Del orden neoliberal al régimen de lo público en materia de aguas”. *Actas de Derecho de Aguas*, n°5, pp.91-112.
- Larraín, Camilo (2015). “25 años de la legislación sanitaria”. *Actas de Derecho de Aguas*, n°5, pp.113-134.

- Larrué, Corinne (2000). *Analysar les politiques publiques d'environnement*. París : L'Harmattan.
- Liberona, Flavia (2011). "Descontento ciudadano frente a política ambiental: el estallido de Hidroaysén". *Barómetro de política y equidad*, vol.3, pp.216-237.
- Liberona, Flavia (2013). "De conflictos, judicialización y candidaturas presidenciales". *Barómetro de política y equidad*, vol.7, pp.214-235.
- Liberona, Flavia (2017). "Situación del agua en Chile: ¿Qué hacemos ahora?". *Barómetro de política y equidad*, vol.13, pp.239-257.
- Macpherson, Elizabeth y O'Donnell, Erin (2017). "¿Necesitan derechos los ríos? Comparando estructuras legales para la regularización de los ríos en Nueva Zelanda, Australia y Chile". *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n°25, pp.95-120.
- Madariaga, Aldo (2019). "La continuidad del Neoliberalismo en Chile: idea, instituciones e intereses". *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas*, vol.13, n°2, pp.81-113.
- Muñoz, Gonzalo (2003). "El registro de las organizaciones de usuarios de aguas por la Dirección General de Aguas". *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n°2, pp.303-309.
- Musquiz, Luis (2017). *En este proyecto de ley se ve un intento de expropiación larvada [Entrevista a A. Vergara]*. Recuperado el 31 de noviembre de 2017, de <http://vergaraycia.cl/entrevista-alejandro-vergara-el-mercurio-en-este-proyecto-de-ley-se-ve-un-intento-de-expropiacion-larvada>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011). *Mejores políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile*. París: OECD Publishing.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Recuperado el 17 de octubre de 2018, de http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado el 8 de octubre de 2018, de http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf
- Ortiz, Cristóbal (2015). "Los gobiernos de Bachelet y Piñera. Del estilo diplomático pragmático político al económico. Una divergente política exterior con Bolivia". *Revista Búsquedas Políticas*, vol.4, n°2, pp.117-130.
- Peña, Humberto (2018). "Integrated Water Resources Management in Chile: Advances and Challenges", en Guillermo Donoso (editor). *Water Policy in Chile*. Cham: Springer.
- Piñera, Sebastián (2006). *Los siete ejes del programa de gobierno*. Santiago: Sebastián Piñera.

- Piñera, Sebastián (2009). *Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014*. Santiago: Sebastián Piñera.
- Piñera, Sebastián (2013). *Construyamos tiempos mejores para Chile*. Santiago: Sebastián Piñera.
- Prieto, Manuel y Bauer, Carl (2012). “Hydroelectric Power Generation in Chile: An Institutional Critique of the Neutrality of Market Mechanisms”. *Water International*, vol.37, n°2, pp.131-146.
- Riestra, Francisco (2018). “Environmental Flow Policy”, en Guillermo Donoso (editor). *Water Policy in Chile*. Cham: Springer.
- Rivera, Daniela (2011). “Establecimiento de un caudal ecológico mínimo”, en Alejandro Vergara (coordinador). *Código de Aguas comentado*. Santiago: Abeledo Perrot.
- Rivera, Daniela (2013). *Usos y derechos consuetudinarios de aguas. Su reconocimiento, subsistencia y ajuste*. Santiago: Thomson Reuters.
- Rojas, Christian (2014). “Autogestión y autorregulación regulada de las aguas: Organizaciones de usuarios de aguas (OUA) y Juntas de vigilancia de ríos”. *Ius et Praxis*, vol.20, n°1, pp.123-162.
- Rojas, Christian (2018). *Lección IV. La organización y la actividad administrativa de la Dirección General de Aguas (DGA) en materia de aguas*. Santiago: Apuntes de clases 2018 Diplomado de Recursos Naturales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Siavelis, Peter (2002). “Exaggerated presidentialism and moderate presidents: Executive-Legislative Relations in Chile”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editors). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soto, Sebastián (2015). *Congreso Nacional y proceso legislativo. Teoría y Práctica*. Santiago: Thomson Reuters.
- Uriarte, Ana Lya (2008). *Estrategia de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas*. Santiago: Presentación de la Ministra Presidenta de la Comisión Nacional del Medio ante la Cámara de Diputados.
- Vega, A., Lizama, K. y Pastén, P. (2018). “Water Quality: Trends and Challenges”, en Guillermo Donoso (editor). *Water Policy in Chile*. Cham: Springer.
- Vergara, Alejandro (1997). “La libre transferibilidad de los derechos de aguas. El caso chileno”. *Revista Chilena de Derecho*, vol.24, n°2, pp.369-395.
- Vergara, Alejandro (2011). “Propiedad y summa divisio de derechos de aprovechamiento de aguas”, en Alejandro Vergara (coordinador). *Código de Aguas comentado*. Santiago: Abeledo Perrot.
- Vergara, Alejandro (2015). *Crisis institucional del agua*. Santiago: Ediciones UC.

Vergara, Alejandro y Rivera, Daniela (2018). “Legal and Institutional Framework of Water Resources”, en Guillermo Donoso (editor). *Water Policy in Chile*. Cham: Springer.