

RECURSOS HÍDRICOS EN CHILE:
¿HABLAMOS DE UN BIEN PÚBLICO?

Ray Anderson Rosello
Universidad de Chile
Ingeniería Comercial, 2do año
randersonr@fen.uchile.cl

SÍNTESIS:

Las discusiones en torno al agua en Chile y el mundo tomarán más fuerza en los próximos años; y es que los recursos hídricos enfrentan un complejo escenario dada la realidad medioambiental, agudizada en nuestro país por los problemas relacionados con la administración y las definiciones legales del recurso. En este contexto resulta llamativo que un recurso caracterizado como un “bien nacional de uso público” tenga hoy como dueños a grandes privados y empresas de distintas industrias. Pero las regulaciones lo permiten. Los derechos de aprovechamiento del agua son, paradójicamente, elementos de propiedad transables en el mercado. Esta herencia del Código de Aguas de 1981 ha traído un sin número de consecuencias. De hecho, existen distintas comunidades a lo largo del territorio nacional encarando dificultades con el acceso al agua y a un saneamiento adecuado, condiciones mínimas para una vida humana digna. El presente ensayo discutirá esta problemática desde la definición de bien público, repasando sus matices y consecuencias.

PALABRAS CLAVE: Recursos hídricos, Código de aguas, Derechos de Aprovechamiento, Bien Público.

RECURSOS HÍDRICOS EN CHILE:
¿HABLAMOS DE UN BIEN PÚBLICO?

Ray Anderson Rosello
Universidad de Chile
Ingeniería Comercial, 2do año
randersonr@fen.uchile.cl

El agua es un elemento vital para la existencia. Ni las plantas ni los animales podríamos subsistir en un entorno que no contara con este recurso, pero además de ser elemental para la vida lo es también para el desarrollo de nuestras civilizaciones. Esto ha quedado demostrado en el transcurso de la historia, comenzando con las primeras que ubicaron sus aldeas a orillas de los principales ríos en Oriente Medio y continuaron así hasta el día de hoy, donde los recursos hídricos y los servicios derivados de ellos siguen y seguirán siendo fundamentales para todo tipo de actividad humana. El agua es necesaria para todo, pero lamentablemente no es un recurso ilimitado. No disponemos de ella en abundancia. De hecho el 97% del agua del mundo es salada y está distribuida entre los océanos, por lo que sólo el 3% restante corresponde al agua dulce que podríamos utilizar. De este 3%, 2% está en los glaciares, dejándonos solo el 1% del total del agua del planeta disponible para nuestro consumo (U.S Geological Survey, 2007). Considerando de lo anterior es que la ONU en julio del 2010 declaró el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos básicos y fundamentales para todo ser humano. Resguardando así, entre otras cosas, que el uso del recurso para ciertos fines no restrinja el acceso por parte de quienes necesitan del mismo de forma más urgente, para satisfacer condiciones mínimas.

El impacto que tiene el agua sobre la vida en general y en el desarrollo humano en particular es más que trascendente. Es tanto un requisito de supervivencia como un factor de relevancia en distintos procesos productivos. En el caso de Chile esta segunda característica es aún más relevante, dada la dependencia económica del país en actividades de explotación de recursos naturales como la agricultura, la actividad forestal y la minería. A simple vista el escenario chileno parece ser muy prometedor, ya que contamos con algunas de las reservas de agua más importantes del mundo. Sin embargo, uno de los principales problemas ambientales que enfrentará el país en los próximos años gira en torno al agua (Dirección de Obras Hidráulicas, 2014). Esto se debe en parte a que el recurso está distribuido de forma irregular a lo largo del territorio nacional, produciendo en algunos sectores -principalmente en el norte- conflictos por la propiedad del agua y el acceso. De esta manera se confrontan las necesidades de las personas con los intereses de las grandes empresas que requieren del recurso para su actividad productiva. Y es

en situaciones como éstas en donde las definiciones legales y las regulaciones adquieren protagonismo.

Entonces, ¿quién tiene el derecho sobre las aguas? Aquí nos enfrentamos al principal problema en la materia. Dicho bien natural tiene distintas caracterizaciones en los papeles: por una parte, en el artículo 19 de la constitución numeral 24, se lo describe aludiendo a un bien privado transable en el mercado, al existir dueños sobre los derechos de aprovechamiento del recurso¹. Pero leyendo el Código Civil nos encontramos con la definición recogida del artículo 595 en la que se denota al agua como un bien nacional de uso público. Así emerge la discusión en torno al agua, planteando si ésta es, en lo concreto (fuera de los papeles), administrada, distribuida y utilizada **realmente** como un bien nacional de uso público o, por el contrario, como un bien privado. Según la definición económica, un Bien Público es algo que está disponible para todos, de modo que el uso por una persona no substraer del uso para otras (Buchanan, 1968). Así, y si el agua fuera en efecto un bien público, esperaríamos que todos tuvieran un indiscriminado y protegido acceso al mismo con regulaciones que así lo garantizaran.

Es importante entender el contexto en que esta discusión se está llevando a cabo. Se trata de un escenario no del todo alentador, especialmente en un país golpeado por una seguidilla de sequías que en esta última década han agravado el déficit hídrico en distintos grados a lo largo del territorio nacional (Camara Chilena Norteamericana de Comercio, 2011), siendo la más notoria la del año 2013, catalogado por la Dirección Meteorológica de Chile como uno de los más secos desde 1866 (Bertin, 2013). Sin embargo los problemas de agua en el sur, en la región metropolitana y en el norte no sólo derivan de problemas medio ambientales como éste. Se hace necesario revisar el impacto que han tenido las definiciones legales y en especial la administración del recurso en el país, por ello este trabajo busca profundizar en los efectos de la diferenciación teórica y económica existente entre el recurso agua como tal y los derechos de aprovechamiento de la misma.

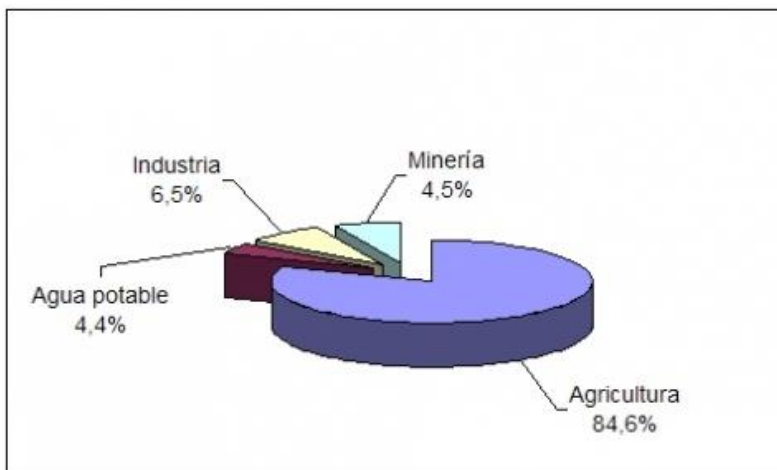
La administración de hoy se rige por el Código de Aguas de 1982 vigente desde la dictadura militar. El reglamento mencionado tiene su fundamento en la constitución de 1980, y en él se define al agua como un “bien nacional de uso público”. Sin embargo, y siguiendo la lógica declarada en la Carta Magna, los derechos de aprovechamiento del recurso son elementos de propiedad, con la completa caracterización que el dominio otorga: uso, goce y disposición. Esto faculta al dueño del derecho a comercializar el mismo en el mercado. Lo anterior resulta muy relevante ya que el agua, como el aire, no podría ser propiedad de nadie. Los flujos no son fijos y el recurso transita libre. No obstante, *los derechos de aprovechamiento del bien sí pueden serlo*. Paradójicamente entonces un elemento como el agua sí puede ser propiedad de alguien dada la regulación vigente, lográndose

¹ Según el Código de Aguas Art. 6 y 7, el derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas por parte de un titular.

así que hoy se organice la asignación de las aguas bajo criterios de oferta y demanda (Ministerio de Obras Públicas, 1981).

Adentrándonos ahora en los hechos, si nos fijamos en los datos que entrega el catastro actualizado por la Dirección General de Aguas (2015), podremos ver el modo en que este recurso ha sido distribuido a lo largo de los años. Hoy en día, grandes empresas nacionales y transnacionales son las principales dueñas de los derechos de uso de agua en el país, (figurando en la práctica como las dueñas del agua). Algunas de ellas son Endesa, Colbún y AES-Gener (Morales, 2015). Dichos derechos son de su exclusiva propiedad y el Estado mismo carece de ellos, dado el marco jurídico, para abastecer a las personas que, de manera urgente, necesitan del acceso al recurso. El Gráfico 1 muestra a los principales titulares de los derechos de aguas en el país:

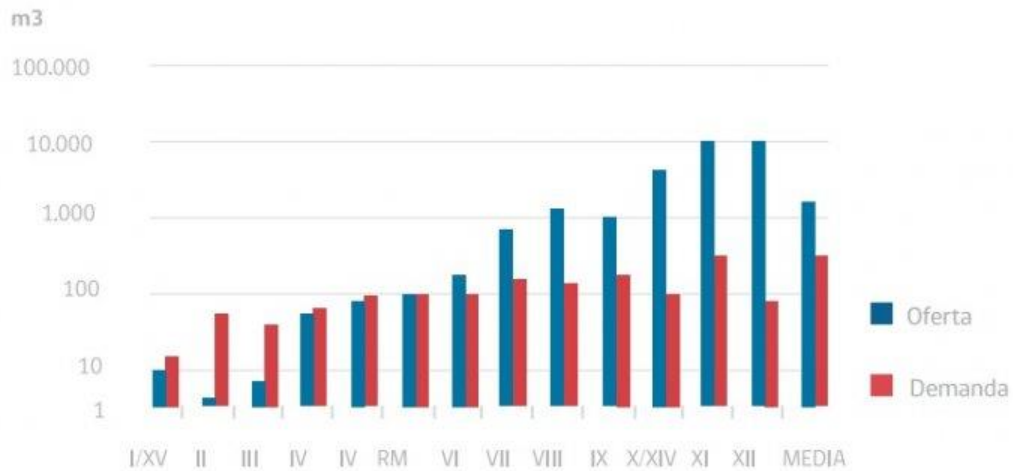
Gráfico 1: Uso consuntivo de las aguas en Chile



Fuente: Taller Nacional “Hacia un plan nacional de gestión integrada de los recursos hídricos en Chile”. CEPAL, Diciembre 2003.

El Gráfico 1 de demanda de uso consuntivo (recurso consumido no devuelto al canal) de aguas en Chile nos muestra que la gran mayoría del recurso es absorbido por las grandes empresas de los sectores industriales mineros y agrícolas, dejando solo un 4,4% del total como agua potable para consumo humano. Pero la situación varía a lo largo del país, según los principales sectores productivos de cada región y su respectiva demanda por el bien. El gráfico número 2 ilustra la oferta y la demanda en torno a esto:

Gráfico 2: Oferta y demanda de agua por región



Fuente: Banco Mundial, 2011.

El problema radica en que la actual demanda de agua en todas las regiones de Chile está aumentando a escalas potencialmente mayores que la disponibilidad de los recursos para responder a ella. Esto se debe, por un lado, al crecimiento económico vivido en el país en las últimas décadas, y por otro, a los factores climáticos tales como la disminución de las precipitaciones y las sequías que, sumado a la cuestionada administración y sus efectos, llevan a que la cantidad de agua disponible para nuestro uso en el país se vea fuertemente disminuida (Vicuña, 2007). La realidad que vemos reflejada en el *Gráfico 2* ya es muy alarmante en algunas regiones (en donde existe un exceso de demanda sobre la oferta), y en otras el escenario pareciera empeorar también en su proyección a futuro. De hecho, el país ya cuenta con el consumo más alto del recuso en Latinoamérica, y de mantenerse constantes las variables actuales, podría aún incrementar de forma muy peligrosa, respecto a lo que es capaz de ofrecer nuestro entorno (Pizarro, 2015).

En el Norte del país el sector minero absorbe grandes cantidades de agua. Se trata de un consumo que además va en creciente aumento debido a la expansión de la industria (Comisión Chilena del Cobre, 2012). La zona norte, en concordancia, es hoy el escenario de múltiples disputas por los derechos de agua. Uno de los casos más conocidos es el de la ciudad de Copiapó, donde los

habitantes, según tarifas de la SISS (2015)², deben pagar alrededor del triple de lo que se paga en la capital por tener agua potable en sus hogares. Fernando Dougnac, ex miembro de la fiscalía del medio ambiente señalaba el año 2012 en su entrevista con TVN, que en el caso de Copiapó se concedieron muchos más derechos de agua de los que realmente las cuencas hídricas podían ofrecer, todas en manos de empresas privadas dedicadas a la producción agrícola y minera.

Para entender cómo se llegó a este punto es necesario retroceder unos años en el tiempo. Un ejemplo de lo que aconteció en el norte y en gran parte del país sería lo que ocurrió con Isidoro Quiroga, Ingeniero civil de la Universidad de Chile, quien entre los años 2004 y 2006 a través de la S.A. Asesorías en Recursos Hídricos presentó a la Dirección general de aguas cinco solicitudes para obtener dichos derechos en las provincias de Copiapó, Chañaral y El Huasco. En efecto, el gobierno, regido por el código de aguas, concede dichos petitorios a quien los solicite, mientras no existan restricciones para aquellos derechos en la zona. La entrega es gratuita, pero una vez que los derechos de agua pasan a ser del nuevo dueño éste puede hacer uso y sacar beneficio del derecho de propiedad. Así fue como lo hizo Quiroga, quien de forma totalmente legal, vendió los derechos que obtuvo un año después a *Andina Minerals* (empresa de origen canadiense) por un monto de 25.795.000 dólares canadienses (Arellano, 2013), lucrando así con los recursos hídricos a través de los derechos de aprovechamiento.

En la Zona Centro, y en todo el resto del país, es el sector agrícola el que consume la mayor cantidad de agua de uso consuntivo (ver gráfico 1). Para ellos es imprescindible el acceso al recurso, ya que para operar necesitan de grandes cantidades de agua para riego y cultivo. Esta realidad genera, en sectores donde el recurso no es abundante y conviven tanto personas y empresas agrícolas, una competencia por el agua. Casos como éste ocurren en la comuna rural de San Pedro de Melipilla (Región Metropolitana), donde la población no tiene agua de forma permanente para cubrir las necesidades de sus habitantes, abasteciéndose de un camión aljibe que dispone el municipio. La comunidad señala que sus pozos están vacíos debido a la desmedida extracción del sector agroindustrial (Espinoza, 2009), acusación que resulta comprensible si consideramos que la agroindustria en la localidad posee los recursos, la tecnología y los derechos de aguas necesarios que les permiten acceder a los acuíferos más profundos, que en efecto son las reservas que alimentan las norias del subsuelo dispuestas para abastecer a la comunidad, pozos no muy profundos ya afectados por la actividad industrial.

Hacia el sur el panorama tampoco parece mejorar. Si bien es cierto que existe una mayor abundancia de agua, los problemas relacionados con su administración siguen estando presentes. En general, los conflictos están vinculados a la contaminación y al impacto que producen las empresas que utilizan el recurso de forma no consuntiva³. En cuanto a este tipo de uso, tenemos

² Superintendencia de Servicios Sanitarios.

³ El uso de las aguas que es devuelto al canal natural se denomina uso no consuntivo; como por ejemplo el uso que le dan al recurso las centrales hidroeléctricas.

también la entrega de derechos de agua por parte de la Dirección General de Aguas (DGA) a distintas empresas, que han producido un fuerte impacto en su ecosistema y en las distintas comunidades que viven en los alrededores. La propiedad de estos derechos se concentra en ENDESA (perteneciente a la empresa de origen italiano ENEL). La firma tiene un 80,4% del total de los derechos de agua para uso no consuntivo, según cifras de la DGA, generando una clara ineficiencia al hablar de distribución del recurso por parte del mercado. Según palabras del profesor *Carl J. Bauer* (2014) en relación al tema, “la DGA no ha sido capaz de regular y fiscalizar este mercado con grandes problemas de potestad”. De hecho las principales cuencas de varias regiones se encuentran sobre otorgadas por la DGA y con importantes problemas de distribución como en lo anteriormente mencionado (Ministerio de Obras Públicas, 2012).

En este punto, la discusión se acerca a las prioridades de uso que le damos al recurso para satisfacer las distintas necesidades de quienes las demanden. Como vimos, estas pueden de tipo industrial, productivo y para saciar condiciones básicas de la población. Según las prioridades internacionales ya declaradas, si bien el agua ha sido declarada Bien de Uso Público (Conferencia internacional sobre el agua dulce, 2001), resulta fundamental definir una función primaria para el uso de las aguas que ponga el requerimiento del consumo humano y el saneamiento en primer lugar, para luego cubrir la preservación del medioambiente y su uso en actividades productivas.

Tras el análisis realizado sobre la situación actual de los recursos hídricos en Chile es posible observar que en nuestro país el agua es objeto de lucro. Lejos de su denotación como bien de uso público, el agua se encuentra al servicio de la generación de utilidades y no al de las necesidades de la mayoría de la población. Suponer que la delicada realidad hídrica a nivel país se debe netamente a problemáticas medioambientales sería obviar una situación mucho más conflictiva, que, en parte, se debe a la paradójica diferenciación entre el agua como un Bien de Uso Público, al que como personas tendríamos derecho, y los derechos de aprovechamiento del recurso que según nuestras regulaciones, son Bienes de Propiedad. Al otorgarse una desmedida cantidad de estos derechos de uso a privados para distintos fines productivos, siendo estos alienables y prescriptibles (condición absolutamente restrictiva para la definición del agua como bien de uso público), el acceso al agua por parte de algunos se ve restringido.

Este proceso de mercantilización del recurso ha vulnerado el acceso de muchas personas a un derecho básico, generando daños en distintas localidades y ecosistemas que se ven afectados por el sistema que administra el recurso hoy en Chile. Un *Bien* que debiese ser de *Uso Público*, garantizado para quien lo necesite y sin prioridad para actividades distintas a las necesidades mínimas de supervivencia y saneamiento, hoy no lo es. Por el contrario, su uso se encuentra exento de restricciones que resguarden de las prioridades y necesidades de la población. El Bien se administra en función y beneficio de distintos intereses, cuya disponibilidad no se traduce necesariamente en un mejoramiento del acceso al agua para la mayoría de la población, muy por el contrario. Esta realidad, inserta en el contexto de crisis hídrica por factores medioambientales a nivel global, indica que la política de administración de las aguas en Chile no es sustentable en el

REVISTA CTRL+S

Ensayos Digitales para la Publicación Académica

Abril de 2016

Nº 3

largo plazo. Si las condiciones se mantienen, el acceso de la mayoría de la población al recurso se verá aún más precarizado, por ello es necesario que la ciudadanía tome conciencia de esta problemática para que, desde sus distintos sectores y realidades, contribuya en la reivindicación de la propiedad pública en cuanto a los recursos naturales.