
recursos naturales e infraestructura

El Código de Aguas de Chile:
entre la ideología y la realidad

Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev



NACIONES UNIDAS



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, octubre de 1999

El presente documento ha sido elaborado por los señores Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev de la División de Recursos Naturales e Infraestructura.

Este trabajo es una actualización de la versión (LC/R.1897), publicada con fecha 30 de marzo de 1999.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1263-P

ISBN: 92-1-321531-2

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 1999. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.99.II.G.43

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La asignación original de derechos de agua	15
A. Efectos en el desarrollo regional	19
B. Especulación	19
C. Poder de mercado	21
D. ¿Cómo está enfrentando el gobierno esta situación?	24
II. La dinámica del mercado del agua	31
III. La regulación de los efectos externos de las transferencias de agua	39
A. Efectos sobre el caudal de retorno	41
B. Efectos sobre los usos en el propio caudal	47
1. La protección de intereses sobre el caudal y el ambiente	47
2. Coordinación entre usos extractivos y los en el propio caudal	50
C. Efectos sobre las zonas de origen del agua	55
D. Procedimientos y organización para las transacciones	57
IV. Logros del Código de Aguas	63
Bibliografía	67
Anexos	73
Anexo 1 Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico (recomendaciones específicas para legislación)	75
Anexo 2 Problemas que diferentes expertos han identificado como relevantes a la gestión del agua en Chile	78
Anexo 3 Opiniones sobre las propuestas de modificación del Código de Aguas	80

Serie Recursos Naturales e Infraestructura: números publicados	84
---	-----------

Índice de cuadros

Cuadro 1	Derechos de agua no consuntivos en Chile	18
Cuadro 2	Derechos de agua consuntivos no usados en Chile.....	18
Cuadro 3	Valores de referencia para predios de riego y secano, para la comuna de Chillán en Ñuble, marzo de 1998	28
Cuadro 4	Rentas recibidas por los compradores y los vendedores en los valles de Elqui y Limarí, Chile	38
Cuadro 5	Ganancias de las transacciones en el valle del Elqui, Chile	65

Índice de recuadros

Recuadro 1	La concentración de derechos de agua sin uso y el desarrollo del sector eléctrico en Chile.....	23
Recuadro 2	Límites impuestos por la geografía física y la infraestructura a la actividad del mercado del agua en Chile	35
Recuadro 3	Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas: una propuesta para Chile.....	54
Recuadro 4	Los principales problemas que enfrentan los regantes y sus organizaciones	61

Índice de gráfico

Gráfico 1	Chile: ingreso anual de solicitudes a la DGA.....	17
-----------	---	----

Resumen

Muchos países de América Latina y el Caribe se encuentran en proceso de impulsar cambios en las legislaciones y organizaciones orientadas a la gestión de los recursos hídricos. En los debates que se están realizando para avanzar en este proceso de reformas se nota un fuerte énfasis en la búsqueda de modelos a seguir. El Código de Aguas de Chile de 1981 se ha convertido en uno de estos modelos. En algunos países, los anteproyectos de leyes de aguas escogidos para ser debatidos han sido una copia casi fiel de este código. Sin embargo en su difusión se menciona rara vez, si alguna, los problemas que su aplicación ha provocado, como tampoco el amplio debate que existe en Chile en relación a la conveniencia de modificarlo.

El presente documento trata de llenar este importante vacío. Sus objetivos específicos son: (i) analizar algunos de los problemas más importantes que la aplicación del Código de Aguas ha generado, incluyendo los problemas —como la especulación, el acaparamiento y el poder de mercado— relacionados con la asignación original de derechos de agua (el primer capítulo) y los problemas relacionados con la inadecuada consideración de los efectos externos en la constitución de nuevos derechos y las transferencias de los derechos existentes (el tercer capítulo); (ii) analizar los factores que explican la escasa actividad del mercado del agua y sus efectos (el segundo capítulo); (iii) analizar los logros más importantes de este código (el cuarto capítulo); y finalmente, (iv) dar a conocer el debate poco divulgado que se ha generado en Chile en torno a la modificación del código. El análisis aquí presentado se basa principalmente en estudios teóricos y evaluaciones empíricas de la aplicación del Código de Aguas, efectuados por diversos expertos, tanto chilenos como extranjeros.

Introducción

Muchos países de América Latina y el Caribe se encuentran en proceso de impulsar cambios en las legislaciones y organizaciones orientadas a la gestión del agua. La índole concreta de esas reformas varía mucho de un país a otro en cuanto a su ejecución, en sus avances y, aún más, en su contenido. Algunos países, como por ejemplo, Brasil y México, ya han reformado la institucionalidad del sector hídrico, mientras que otros, la gran mayoría, están en proceso de cambios institucionales. En muchos de ellos el debate, que aún persiste, lleva una o más décadas. Los motivos más destacados que han originado la corriente actual de reformas en la legislación del agua son (CEPAL, 1998):

- La búsqueda de la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos relacionados con el agua tanto para reducir la presión sobre los presupuestos estatales y el gasto en materia de infraestructura conexas con el agua, como para mejorar la eficiencia en la prestación de esos servicios. Igualmente existe una fuerte corriente para utilizar los instrumentos económicos y de mercado para mejorar el uso y la asignación del agua.
- La necesidad de mejorar la gestión del agua para enfrentar la creciente competencia por su uso múltiple, en particular debido al incremento de la demanda de agua en grandes concentraciones urbanas, así como en la agricultura de riego y para la generación hidroeléctrica. A ello se suman los problemas crecientes de contaminación del agua y el efecto de los fenómenos naturales extremos que son cada día más percibidos por la población e influyen en la política de los gobiernos.

- Una concientización creciente sobre la importancia del agua expresada en una serie de eventos internacionales, así como en la activa participación de organismos no gubernamentales y la sociedad en general, para alcanzar metas de sostenibilidad ambiental en las cuales el buen manejo del agua tiene un rol primordial.

En los debates que se están realizando para avanzar en el proceso de reformas del sector hídrico se ha notado un fuerte énfasis inicial en elegir como modelo al Código de Aguas de Chile de 1981.¹ En algunos países, los anteproyectos de leyes de aguas escogidos para ser debatidos han sido una copia casi fiel de este código. Sin embargo en su difusión se menciona rara vez, si alguna, los problemas que su aplicación ha provocado, como tampoco el amplio debate que existe en Chile con relación a la conveniencia de modificarlo.²

El presente documento trata de llenar este importante vacío. Sus objetivos específicos son: (i) analizar algunos de los problemas más importantes que la aplicación del Código de Aguas ha generado, incluyendo los problemas —como la especulación, el acaparamiento y el poder de mercado— relacionados con la asignación original de derechos de agua (el primer capítulo) y los problemas relacionados con la inadecuada consideración de los efectos externos en la constitución de nuevos derechos y las transferencias de los derechos existentes (el tercer capítulo); (ii) analizar los factores que explican la escasa actividad del mercado del agua y sus efectos (el segundo capítulo); (iii) analizar los logros más importantes de este código (el cuarto capítulo); y finalmente, (iv) dar a conocer el debate poco divulgado que se ha generado en Chile en torno a la modificación del código. Estos aspectos ciertamente no agotan los temas a ser tratados con relación al Código de Aguas los cuales se espera abordar a futuro, tales como el tema de la institucionalidad requerida para la gestión de los recursos hídricos, la necesidad de crear entidades de agua a nivel de cuencas, el manejo conjunto del agua superficial y subterránea y muchos otros.

El presente documento analiza tres ámbitos diferentes pero interdependientes en torno a los cuales se centra usualmente el debate sobre el Código de Aguas: el sistema de gestión del agua, los derechos de agua y los mercados del agua.

La gestión del agua. Si se compara el Código de Aguas con los principios básicos mínimos que una legislación de agua debe contener (véase el anexo 1) y con las recomendaciones de las principales conferencias internacionales sobre el agua (CEPAL, 1998),³ se puede apreciar que presenta importantes avances pero que también adolece de ciertos y no menos importantes vacíos y limitaciones (en el anexo 2 se presenta un conjunto de temas potencialmente conflictivos que diferentes expertos han identificado como relevantes para una buena gestión de los recursos hídricos en Chile).

¹ El texto del Código de Aguas de Chile de 1981 se encuentra disponible en Internet entre otros lugares en <http://colegio.simplenet.com/codice/aguas.htm> y <http://www.members.tripod.com/oscarcon/aguas.html>.

² Además los que quieren adoptar el Código de Aguas como un modelo a seguir, deben conocer algunos errores en su redacción. Por

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=5_3331

