

COMERCIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE
AGUAS EN CHILE

Eugenia Muchnik, Marco Luraschi y Flavia Maldini

NACIONES UNIDAS
DIVISIÓN DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL
Santiago de Chile, 1997

LC/G.1989
Diciembre de 1997

Este documento fue elaborado por la señora Eugenia Muchnik, de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, y por el señor Marco Luraschi y la señora Flavia Maldini. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

Página

Resumen	5
Abstract	6
Introducción	7
1. Condiciones geográficas y disponibilidad de agua en Chile	9
2. Derechos de aguas en Chile: legislación e instituciones	9
Legislación	9
Instituciones.....	11
3. Transacciones en el mercado de los derechos de aguas y diversificación de la producción.....	12
Funcionamiento del mercado de agua	12
Dinámica del mercado de agua	13
Diversificación de la producción agrícola.....	14
4. Derechos de aguas y eficacia	15
5. Controversias sobre el Código de Aguas y modificaciones propuestas	17
Controles de calidad y problemas ambientales	17
Equidad en el acceso a los recursos hídricos.....	18
Compra y acaparamiento de derechos por los especuladores.....	18
Mercados vinculados a los mercados de agua que por su carácter son monopolios naturales	20
Solución de conflictos.....	21
Transparencia	22
Consecuencias hidrológicas negativas para terceros de las ventas de los derechos de aguas	23
Sobreexplotación de los acuíferos subterráneos	23
6. Resumen.....	23
BIBLIOGRAFÍA.....	25

Resumen

Este documento tiene por propósito examinar algunos antecedentes sobre el mercado y el sistema de derechos de aguas en Chile. A pesar de que durante las últimas décadas en muchos países de la región se han implementado reformas de políticas tendientes a liberalizar los mercados y eliminar las intervenciones estatales directas, quizás Chile sea el único país en desarrollo que cuenta con un sistema de derechos de aguas en el que se hace hincapié en la liberalización de este mercado. Se describen, por lo tanto, las principales características del Código de Aguas chileno y las instituciones competentes en este ámbito. Su examen lleva a concluir que el sistema no sólo ha fomentado efectivamente el uso eficaz de los recursos hídricos, sino también contribuido a alentar nuevas inversiones privadas en obras de infraestructura y permitido reasignar los derechos de aguas tanto entre los agricultores como entre los diversos usos. Por último, se presenta un breve resumen de los principales conflictos que ha planteado en Chile la aplicación del sistema de comercialización de derechos de aguas y de las propuestas formuladas para solucionarlos. Para algunos, como se expone en este estudio, existen argumentos sólidos en favor de la introducción de normas que regulen el mercado de aguas. Para otros, sin embargo, es necesario apoyar el sistema vigente porque ha funcionado bastante bien y consideran que, en vez de reformarlo drásticamente, lo que se requiere es más bien afinarlo.

Abstract

This document reviews the situation with regard to the marketing and system of water rights in Chile. Although in the last few decades many countries of the region have introduced policy reforms aimed at liberalizing various markets and doing away with direct State intervention, Chile is perhaps the only developing country with the water rights system where emphasis is placed on the liberalization of this market. The salient features of Chile's Water Code are therefore outlined and a description is given of the relevant institutions in this area. The study concludes that the system has not only effectively promoted the efficient use of water resources but that it has also encouraged new private investment in infrastructure works and has permitted the reallocation of the water rights both among agricultural producers and among a range of uses. The document then provides a brief overview of the principal conflicts posed by the system for marketing water rights in Chile and of the proposals put forward for resolving these issues. In some quarters, as indicated in this study, it is felt that sound arguments exist for the introduction of regulations to govern the water market. In others, however, it is thought that the existing system has functioned quite satisfactorily and that, while some refinements may be called for, there is no need for any drastic reform.

Introducción *

La comercialización de los derechos de aguas está adquiriendo cada vez más relieve como alternativa útil y económicamente eficaz para la asignación de los recursos hídricos. A medida que el volumen de agua disponible para el suministro va disminuyendo en relación con la demanda, el mercado no sólo se convierte en una alternativa eficaz sino que también constituye una solución necesaria a los problemas que plantea la escasez de este recurso. Asimismo, existe consenso en cuanto a que la protección de los derechos de aguas constituye un elemento fundamental para promover las inversiones en infraestructura y que el mercado es un instrumento importante para mejorar su asignación y uso. En condiciones ideales, para promover las inversiones privadas deberían garantizarse los derechos de aguas (es decir, los derechos de uso), evitando al mismo tiempo la creación de monopolios, los perjuicios a terceros y el deterioro del medio ambiente.

En las últimas décadas los gobiernos de muchos países en desarrollo implementaron reformas de política en las que se adoptaron medidas de liberalización del comercio y se eliminaron las intervenciones directas en los mercados para permitir que los precios de los insumos y productos se fijaran en función de los costos de oportunidad. Sin embargo, dichas reformas pasaron por alto los recursos hídricos que, en la mayoría de los países, se distribuyen mediante sistemas públicos de administración centralizada, en forma prácticamente gratuita o a precios muy subsidiados. Es así que el tipo y cantidad de cultivos elegidos por los productores difieren considerablemente de los que hubieran producido si el agua se vendiera a su costo de oportunidad. El agua potable es un recurso que se hará cada vez más escaso en todo el mundo y su utilización es inadecuada.

El agua no es una mercancía corriente. Las características peculiares de los recursos hídricos derivan de la multiplicidad de sus funciones en relación con el medio ambiente, la economía y el medio social. Entre ellas, cabe mencionar los aspectos vinculados con el bien colectivo; las externalidades; la competencia imperfecta; el riesgo, la incertidumbre y la falta de información precisa; la posibilidad de que se produzcan ineficiencias y faltas de equidad en lo social y ambiental, y el peligro de que se constituyan monopolios (Colby-Saliba y Bush, 1987). Como consecuencia de esas peculiaridades se ha generado un sistema de derechos de aguas que no logra equilibrar adecuadamente la diversidad de la demanda y de las necesidades.

* Queremos agradecer especialmente al Sr. Miguel Solanes, Asesor Regional en Derecho de Aguas y Servicios Públicos Conexos, CEPAL, por todas las sugerencias bibliográficas que nos ha proporcionado.

Existe al menos otra forma de determinar los costos de oportunidad del agua, además de la fijación de precios administrados, lo que en la práctica es difícil, especialmente cuando se trata de aguas de regadío. Esta forma es establecer derechos de aguas comercializables y desarrollar un mercado para dichos derechos, ya que ese mecanismo permite determinar un valor implícito o un costo de oportunidad del agua, tanto en el sector agrícola como en otros sectores, como las centrales hidroeléctricas, el agua potable para el consumo humano en las ciudades, los sistemas de alcantarillado y los usos recreativos (como el canotaje). La posibilidad de vender o arrendar el agua garantiza que este recurso, de por sí escaso, no se derroche.

Quizá el sistema de derechos de aguas de Chile sea el único vigente entre los países en desarrollo que haga hincapié en la liberalización del mercado de agua y haya facilitado la diversificación de los cultivos en las zonas irrigadas, favoreciendo la producción de variedades exportables de mayor valor. Asimismo, la experiencia chilena indica que los agricultores se han mostrado sensibles a la fijación de precios del agua, adoptando tecnologías de irrigación por goteo modernas, que permiten un ahorro del recurso. Por último, la posibilidad de vender, comprar o arrendar agua ha permitido conservar este recurso y ampliar las superficies irrigadas.

Si bien hoy día se considera que la experiencia chilena es un modelo digno de emular, el Poder Ejecutivo está tratando de modificar el Código de Aguas, con el objeto de solucionar una serie de problemas que se han puesto de manifiesto con el tiempo, especialmente en lo que se refiere a la equidad, a un conjunto de externalidades que afectan a terceros y a otros factores. El debate se centra fundamentalmente en dos posiciones. Algunos sostienen que es preciso reglamentar el mercado de agua y establecer un marco institucional que tenga en cuenta los intereses de terceros y otras externalidades, creando un mecanismo adecuado de intervención del Gobierno y los poderes públicos. Otros afirman que sólo es necesario realizar algunos ajustes a la legislación existente.

En el presente artículo se describen las principales características del Código de Aguas chileno y las instituciones pertinentes, las condiciones en que éstos han dado los mejores resultados y la situación ideal para que el mercado de agua funcione con eficacia. Por último, se realiza una breve reseña de los principales conflictos que se han planteado en Chile de resultados del sistema de comercialización de los derechos de aguas y de las propuestas que han surgido para solucionarlos.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3392

