

La economía chilena al igual que otras en el mundo tendrá un apetito cada vez mayor por el agua, lo que lo convertirá en un recurso cada vez más escaso en términos relativos.

noticia 10 de 24

Diario Financiero
2005-05-16 4:05 pm

La legislación chilena sobre aguas, vigente desde 1981, ha permitido un gran desarrollo en todas las actividades intensivas en el uso de este recurso. Principios básicos de esta legislación son la asignación a perpetuidad de la propiedad de los derechos de aprovechamiento, separándolos de la tenencia de la tierra y su libre transferencia a precios de mercado. Es así como se utiliza el agua para consumo humano, para riego, en las actividades mineras e industriales y para generar energía eléctrica, entre otros.

Dado que algunos de los usos mencionados contemplan el consumo del agua y otros sólo su empleo y posterior restitución, la legislación chilena vigente distingue entre derechos de aprovechamiento de aguas consuntivos y no consuntivos, siendo el primero un derecho que faculta a su dueño a consumir el agua y el segundo, uno que le permite emplear el agua sin consumirla y obliga a restituirla en la forma que lo determine el acto de constitución del derecho.

En el gráfico se presenta el uso consuntivo del agua en Chile. Alrededor de un 84,5% de la demanda de agua el año 1999 era para riego, (la superficie regada en Chile es superior al millón de ha.) un 6,5% para uso industrial, un 4,5% para la minería y un 4,4% para consumo de agua potable. Algunas estimaciones futuras señalan que es posible que disminuya la demanda de uso del agua para riego, y que aumente para uso industrial.

Chile cuenta con alrededor de 30.000 m³ de agua por segundo. Históricamente, la Dirección General de Aguas (DGA) ha constituido 14.825 derechos de aprovechamiento de aguas. De ellos, aproximadamente un 68% corresponde a derechos de agua

superficiales y el resto a derechos de agua subterráneos.

Según datos del último catastro de la DGA, realizado en 1994, los usuarios de agua en Chile son 240.000. Dado que han pasado 10 años desde que se preparó dicho catastro es factible que la cifra mencionada haya aumentando (cuadro 1).

Problemas y reformas legales

Luego de doce años de tramitación en el Congreso Nacional, este año se aprobó la reforma al Código de Aguas.

El argumento del Ejecutivo para modificar la regulación era que el mercado de derechos de agua no había funcionado correctamente. Ello por cuanto habría algunos tenedores de derechos que se dedicaban a especular con ellos, sin darles uso.

Si vemos la situación de los derechos consuntivos y no consuntivos, observaremos que efectivamente algunos derechos de agua no consuntivos no estaban siendo utilizados.

En el cuadro 2 se muestra la situación de los derechos no consuntivos. Como se observa, sólo el 43% de los derechos no consuntivos utilizables están asignados y un 128% corresponde a derechos solicitados y en trámite. Estos últimos incluyen duplicidades, por esta razón superan el máximo utilizable.

De los derechos asignados (12.902 m³/seg), un 13% están siendo utilizados, lo cual corresponde a un 5,7% de los derechos utilizables y un 37,3% de los derechos ya constituidos que no están siendo usados.

En el cuadro 3 se presentan los derechos de uso no consuntivo en ejercicio y sin uso para cada región de nuestro país. Como se observa la mayor cantidad de derechos no consuntivos otorgados y sin uso se concentran en las regiones IV, VIII, X, XI. Asimismo, en estas regiones se encuentra la mayor cantidad de derechos solicitados en trámite.

La situación anterior llevó al Gobierno a proponer, inicialmente, la extinción de los derechos de aprovechamiento que no se hubieren utilizado en un plazo de 5 años y vinculaba el derecho de aprovechamiento de agua solicitado a un solo uso. Esta propuesta

reflejaba la intención de llevar a cabo una verdadera reforma agraria de las aguas.

Esta iniciativa legal fue duramente criticada, recibiendo el Parlamento observaciones y sugerencias, que terminaron en el envío, por parte del Ejecutivo, de sucesivas propuestas modificatorias, las cuales incluían el pago de una patente por no uso de los derechos de aguas. La propuesta inicial de patente por no uso era bastante expropiatoria. El sector más afectado con la proposición del Ejecutivo era el hidroeléctrico, que utiliza derechos de agua no consuntivos para el funcionamiento de centrales de generación hidroeléctrica y requiere de un largo período de estudios previo a la construcción de las obras y uso del recurso. La patente inicial podía representar alrededor de un 13% de la inversión directa de una central hidroeléctrica, considerando las devoluciones que establecía el proyecto de ley. Otros sectores afectados eran el minero y el agrícola. El primero es especialmente sensible a este tema, ya que el recurso más escaso para el desarrollo de su actividad es el agua. El sector agrícola se veía perjudicado, ya que con la patente paga un doble impuesto, dado que hoy paga un mayor impuesto territorial por terrenos de riego versus terrenos de secano de similares características.

Sólo a partir de 2002, el Ejecutivo se manifiesta de un modo diferente, y reconoce que el mercado es un mecanismo adecuado para la reasignación de los derechos de aprovechamiento de aguas, reconoce la importancia de la libertad de transferencia de los derechos y de la flexibilidad en cuanto al cambio de uso que resulta de la legislación vigente. En este sentido, disminuye el valor de la patente por no uso, se introducen varias exenciones al pago de dicha patente y se desvincula el derecho del uso inicial que se le daba. No obstante, la patente por no uso no es el mejor instrumento para incentivar el uso del recurso. A nuestro juicio el camino correcto era establecer una patente por tenencia.

Otros aspectos en los cuales la nueva legislación avanza, es en el perfeccionamiento y extensión del remate como mecanismo para asignar los derechos de aprovechamiento de aguas. Este mecanismo permitirá que sea el sistema de precios quien asigne el derecho a quien más lo valora, evitando una decisión discrecional de la autoridad.

La reforma propuesta modifica el sistema de remate de la siguiente manera: se amplía el plazo para que aparezcan nuevos interesados en las mismas aguas de 30 días a 6 meses, con lo cual, si no hay disponibilidad para satisfacer toda la demanda se activa el remate. En el caso de derechos de aprovechamiento de aguas superficiales se establece que los remates serán abiertos, es decir puede participar cualquiera.

La reforma aprobada incluye la posibilidad de adjudicar, vía remate cerrado, las solicitudes de derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas, entre quienes las soliciten en el mismo plazo de 6 meses.

Adicionalmente, se introduce el remate como mecanismo para asignar las solicitudes pendientes.

Aspectos negativos de la reforma recientemente aprobada son: la presencia de un cierto grado de discrecionalidad administrativa, que si se mal utiliza podría generar una escasez aparente y encarecer artificialmente el recurso. Esto afectará específicamente a los derechos de agua subterráneos. Debemos incorporar condiciones objetivas que permitan a la autoridad declarar área de restricción, de lo contrario la autoridad podría paralizar las concesiones de derechos de aprovechamiento sobre aguas subterráneas, argumentando que no hay disponibilidad del recurso. Cabe señalar que no está claro para distintos especialistas cuándo un acuífero determinado está o no saturado.

Mirada hacia el futuro

Es esperable que con las reformas introducidas se asignen finalmente los derechos de agua solicitados y pendientes. Ello le dará mayor dinamismo al sector.

Debemos considerar que a futuro aumentará la actividad económica y con ello la demanda por uso del recurso agua. En consecuencia, es preciso contar con un marco jurídico adecuado para un óptimo uso del recurso agua. Esta asignación óptima se logra si el agua refleja en cada momento su valor en el mejor uso alternativo disponible. Para ello es indispensable que el mercado funcione y disminuyan los costos de transacción, de tal manera que las partes interesadas puedan sin interferencia de la autoridad administrativa, llegar a acuerdos y transar el recurso.

En este sentido, hay materias todavía pendientes para lograr una asignación eficiente del recurso agua. Por ejemplo, falta incorporar un plazo para que se rematen los derechos pendientes; además en materia de aguas subterráneas hay aspectos poco claros. Es así como se introdujo el remate de las solicitudes para explorar aguas subterráneas si existe más de un interesado. Posteriormente, se protege la preferencia de quien alumbró las aguas a adjudicarse el derecho de aprovechamiento sobre ellas, pero no queda claro si rigen en este caso las facultades para la DGA y presidente de la República de denegar solicitudes o limitarlas otorgándolas en condiciones distintas a las solicitadas, dado que no se estaría adjudicando el derecho de aprovechamiento de aguas subterráneas vía remate. También debíamos avanzar eliminando estas facultades discrecionales de la DGA y el presidente de la República.

Debemos avanzar y reemplazar la patente por no uso por una patente por tenencia. La mayor crítica que se le hace al Código vigente es que se asigna gratuitamente un bien nacional de uso público. Dado que este bien tiene un valor, se propone cobrar una patente a todos quienes sean propietarios de un derecho de agua. Esta patente, similar a la minera, sería un crédito contra el pago de impuestos de primera categoría. Este esquema de patente es menos costoso que fiscalizar y aplicar una patente por no uso.

Finalmente, el principal problema que presentan las comunidades de agua es la carencia de personalidad jurídica. Se les debería conceder por el sólo ministerio de la ley y por el mero hecho de reglamentarse. También debemos avanzar en solucionar algunos problemas de inscripción.

Las reformas legales recientemente aprobadas son, en general, un avance para un mejor funcionamiento del mercado de las aguas. No obstante, habrá que ver cómo funcionan en la práctica. Si la autoridad administrativa aplica los mecanismos de asignación del recurso vía remate, que contemplan las modificaciones aprobadas, es de esperar que se asigne óptimamente el recurso y se destraben las solicitudes pendientes. Por el contrario, si la autoridad hace uso discrecional de ciertas atribuciones que las reformas legales aprobadas le permiten, puede incluso paralizar el desarrollo de algunas actividades

económicas argumentando que no hay disponibilidad del recurso agua. Es en este sentido que todavía quedan materias pendientes, las que habrá que corregir en un futuro cercano.

La economía chilena al igual que otras en el mundo tendrá un apetito cada vez mayor por el agua, lo cual lo convertirá en un recurso cada vez más escaso en términos relativos, de allí la importancia de que este mercado funcione de manera eficiente, asignando este recurso escaso a los usos de mayor productividad. Creemos que la regulación actual no cumple a cabalidad este objetivo, y por tanto el desafío de mediano plazo es generar un mercado de aguas que funcione tan eficientemente como lo hacen otros mercados hoy en nuestra economía.

Sitio Web (URL) <http://www.eldiario.cl/shnoti.asp?noticia=10490>

Fecha de
Expiración 2005-05-16 4:05 pm