

DISCURSO DEL MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS, SR. RICARDO LAGOS,
PRONUNCIADO EL 14 DE NOVIEMBRE DE 1994, CON MOTIVO DE LA
CELEBRACIÓN DE LOS 25 AÑOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS.

ENFRENTANDO NUEVOS DESAFÍOS

Discurso del Ministro de Obras Públicas,
Sr. Ricardo Lagos, pronunciado el 14 de noviembre de 1994,
con motivo de la celebración de los 25 años de la D. G. A.

"La Dirección General de Aguas se creó como un organismo integrante del Ministerio de Obras Públicas y como una forma de constatar de una manera muy particular que -además de caminos o aeropuertos- el agua es parte de la infraestructura sobre la cual es posible construir un país. En este caso, a diferencia de las otras obras, no es posible crear nuevas, pero sí determinar la forma más adecuada para administrarla y regularla. Es ésta la tarea de la Dirección General de Aguas, organismo que es el eje sobre el cual se sostiene toda la acción del Estado en torno a este tema.

Ya se han identificado los desafíos que debe afrontar el país en esta materia, como resultado del sostenido aumento de las demandas para uso doméstico, agrícola, minero, industrial e hidroeléctrico y se ha planteado la necesidad de que esas demandas se realicen en un

marco compatible con el medio ambiente. Sin embargo, el elemento central sobre el cual se debe centrar la atención, es ver cómo el país es capaz de organizarse para administrar con criterios de eficiencia y equidad estos recursos hídricos escasos, de modo que ellos no se constituyan en un obstáculo para un desarrollo sustentable y sostenido en Chile. En nuestra realidad concreta, esto significa examinar con objetividad el rol del ámbito público y privado, el papel de los mercados, por una parte, y la función reguladora insustituible del Estado, por la otra, en las condiciones específicas de los sistemas hidrológicos.

El agua es un bien económico que ha sido definido legalmente como un bien nacional de uso público. De acuerdo con esta definición, corresponde al Estado impulsar una política de aguas que propenda a su utilización racional,

con una visión de los intereses generales del país, de mediano y largo plazo y, considerando los criterios de equidad que rigen la acción del Gobierno. Siendo el agua un bien esencial para la vida, la búsqueda de un desarrollo con equidad significa reconocer el derecho de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento de la misma. En esta tarea, sin duda alguna, hemos tenido progresos y avances y hoy tenemos indicadores importantes de cobertura, tanto en lo que dice relación con agua potable, particularmente en el ámbito urbano, como con alcantarillado. Pero tenemos pendiente una gran tarea en lo que dice relación fundamentalmente con el tratamiento de las aguas servidas.

Por otra parte, hay que reconocer también el rol que juegan los subsidios directos que entrega el Estado en la demanda de agua potable respecto a los sectores más pobres y que permite una solución a un problema social importante que implica al mismo tiempo la fijación de tarifas de agua potable a costos reales. De igual manera, podríamos considerar los subsidios que se otorgan desde el punto de vista de las tarifas eléctricas.

Por otra parte, ya se ha recordado el desarrollo de las grandes obras de riego impulsadas por el Estado, y que han permitido aprovechar las potencialidades de este tipo de obras, que por su naturaleza no están normalmente dentro de las posibilidades del sector privado. Es así como, durante el actual Gobierno y durante el anterior, se recuperó con fuerza y con decisión una tradición más que centenaria de Chile, al abordarse la construcción de un conjunto muy amplio y sustantivo de obras de regadío de tremenda importancia. Estas significan hoy día una inversión superior a los 40 a 50 millones de dólares anuales.

En el ámbito de las pequeñas obras de riego, el Estado está también partici-

pando de manera activa a través de la Ley de Fomento de Riego, la cual tiene condiciones especialmente ventajosas cuando se trata de apoyar la incorporación al riego de sectores campesinos de escasos recursos. Sin embargo, más allá de la acción directa o indirecta del Gobierno, hay un amplio campo de actividades que realiza el sector privado. En uno y otro caso se accede a los recursos de agua solicitándolos directamente al Estado cuando hay disponibilidad o, en caso contrario, a través de transacciones. Sin embargo, el tema del agua y el mercado del agua requieren regulación y atención especial.

Existen diversas dificultades para que este mecanismo opere eficientemente; a juicio del Gobierno no ha tenido un gran dinamismo la libre transacción de los derechos que constituye en general un mecanismo adecuado para reasignar recursos concedidos y permitir un uso más productivo desde el punto de vista del interés general. En la práctica, este mecanismo de precios ha conducido en algunas cuencas a la solución de problemas de asignación de nuevos recursos a actividades con demandas crecientes, especialmente de uso doméstico, en forma ágil y eficiente, sin intervención del Estado.

Sin embargo y no obstante lo anterior, hay que reconocer que se presentan carencias y problemas que deben estudiarse detenidamente, puesto que el análisis de la modalidad de aplicación de los mecanismos de mercado al tema de los derechos de agua demuestra que se contradicen, en muchas ocasiones, con las premisas básicas de la propia teoría económica y en otras, con las características físicas concretas de los sistemas hidrológicos. Por esta razón, a juicio del Gobierno, es indispensable introducir reformas y correcciones que garanticen una asignación de recursos más eficiente desde el

punto de vista de la sociedad, considerando particularmente los intereses de mediano y largo plazo. Quisiera hacer una reflexión sobre tres áreas que nos parecen fundamentales en lo que dice relación con el tema de los derechos de agua.

Primero: El tema de la asignación original de los derechos.

Segundo: La consideración de lo que son las demandas de mediano y largo plazo y la planificación del recurso hídrico.

Tercero: El impacto que tienen sobre terceros las transacciones del recurso hídrico, particularmente en el ámbito de las externalidades.

Respecto al primer tema -la asignación original de los derechos de aprovechamiento- cabe señalar que en la actualidad éstos son concedidos en forma gratuita y a perpetuidad a quien los solicita, sin ningún compromiso de uso ni aprovechamiento productivo, lo que constituye, a nuestro juicio, una transferencia de riqueza a los particulares de un bien nacional de uso público, situación claramente anómala. Tal como lo prevé la teoría económica, por lo demás, esta situación puede dar origen a una actividad especulativa que en definitiva puede distorsionar gravemente la asignación de los derechos de aprovechamiento, con el consiguiente costo para el desarrollo del país. ¿Cuál es la lógica con la que se entrega a perpetuidad y gratuitamente, sin ninguna exigencia en materia de uso, una merced de agua en circunstancias que es un bien nacional de uso público?

Al respecto es interesante la ilustración de lo que sucede con los derechos de aprovechamiento, particularmente en las áreas no consultivas, como es el cobre. Según un catastro efectuado en el año 93, el país ha explotado unos 3.000 Kw/seg. para generación hidroeléctrica, utilizándose para ello setenta derechos de aprovechamiento de agua. En ese momento,

en el 93, estaban concedidos 120 nuevos derechos, que no se utilizaron, y se encontraban en trámite otros 240. El total de lo solicitado equivale a un caudal de 40.000 Mts.3/Seg., cifra que resulta cuatro veces el caudal promedio, incluyendo las crecidas, de todos los ríos que existen entre Arica y Puerto Montt. Esto es, los recursos hidroeléctricos que aseguran el desarrollo del país para los próximos 40 años.

En otras palabras, lo que se concedió y lo que está solicitado, equivale al total de los recursos hidroeléctricos que Chile va a necesitar para los próximos 40 años, y esto se va a conceder gratuitamente y a perpetuidad. Esta situación no solamente puede distorsionar gravemente el mercado de energía del país, sino que además puede bloquear el desarrollo normal de cuencas enteras, ya que los denominados derechos no consultivos, en la práctica, a nuestro juicio, son derechos consultivos aguas arriba de las respectivas cuencas, debido a que su respeto impide la autorización de nuevas extracciones en ese tramo del río; y aguas abajo también son consultivos, en tanto normalmente los tiempos en los cuales se decide la utilización de estas aguas son distintos según sean de uso hidroeléctrico o de uso agrícola. Y los ejemplos que tenemos se multiplican en cada una de las presas hidroeléctricas donde hay situaciones conflictivas entre los tiempos y las modalidades de utilización de las aguas por parte de las empresas hidroeléctricas y por parte de los regantes para los fines de riego.

Esta situación es particularmente grave cuando junto con someterse a la privatización de las empresas hidroeléctricas, no se tomó resguardo ninguno frente a los derechos de agua constituidos respecto a las empresas hidroeléctricas. Espero que esto sirva de experiencia para otras privatizaciones donde también

hay derechos de agua involucrados. Esta situación es la que ha impulsado al Gobierno a proponer iniciativas legales orientadas a su solución, habiéndose alcanzado avances importantes en su discusión en la Cámara de Diputados. En su versión actual la propuesta considera básicamente el establecimiento de un sistema de pago de patente respecto a aquellos derechos concedidos por la autoridad que no son utilizados. Quiero señalar que éste es el único derecho de propiedad que no implica costo alguno para aquél que lo detenta. Por ello nos parece que el tema de los pagos de patentes es tal vez un elemento mínimo respecto a una situación que hemos heredado; es una materia jurídica compleja, porque llegado el momento aflora el tema de los derechos adquiridos. Para el Gobierno, esta iniciativa tiene una muy alta prioridad. Sin perjuicio de los perfeccionamientos que pueda experimentar en su discusión en detalle en el Parlamento, esperamos que el tema de las patentes respecto a los derechos de agua pueda desglosarse del proyecto original e iniciar un rápido trámite en el Congreso.

El segundo tema dice relación con la consideración de las demandas de mediano y largo plazo y las necesidades de planificación del recurso hídrico. El punto que acabo de mencionar, y que dice relación con la forma de constituir los derechos de agua, en buena parte es una discusión casi teórica, ya que el grueso de los derechos de agua que se conocen están ya concedidos. Sin embargo, respecto de las demandas de mediano y largo plazo, tenemos que tener en cuenta que una característica de los sistemas hidráulicos es que tienen una tremenda rigidez para modificarse una vez que están construidos. En la práctica, si no se prevén con mucha anticipación las obras que se deberán realizar en un escenario de demanda futura, se incurre en altísi-

mos costos para revertir situaciones que se van consolidando a lo largo del tiempo. Se trata de una situación fácilmente comparable con los costos que se generan cuando no existe una planificación urbana y no se hace una reserva de los espacios adecuados para el desarrollo futuro de la ciudad.

En la legislación actual, la función de planificación está casi completamente ausente del ordenamiento legal. La Dirección General de Aguas constituye los derechos de aprovechamiento, atendiendo exclusivamente a la existencia física del recurso y al resguardo de los derechos existentes, sin que medie ninguna otra consideración ante la obligación legal en que se encuentra esta Dirección de otorgar, a partir de estos dos elementos, los derechos que se soliciten. La situación anterior, por ejemplo, en zonas como el norte de Chile, en el cual el agua es un recurso altamente estratégico para su desarrollo, incluso de supervivencia, resulta extraordinariamente peligrosa, ya que evidentemente las solas fuerzas del mercado son incapaces de asumir los costos y beneficios de situaciones muy complejas en un horizonte de mediano o largo plazo. De ahí que es indispensable establecer los mecanismos y modalidades por las cuales la Dirección General de Aguas puede establecer un rol de planeamiento de los recursos hídricos, en el mediano y largo plazo.

El tercer elemento dice relación con la necesidad de legislar acerca del impacto sobre terceros de las transacciones de derechos de aprovechamiento. El esquema legal vigente ha tenido una especial preocupación para que el mercado de los derechos de aprovechamiento opere con la mayor libertad, sin restricciones de ningún tipo. Sin embargo, las peculiares características de los sistemas hidrológicos y la continuidad básica del

ciclo hidrológico, hacen que las externalidades asociadas a una modificación en el destino de un derecho de aprovechamiento pudieran ser consideradas, perjudicando a otros usuarios. Para comprender adecuadamente la realidad de esta preocupación, se puede señalar que los derechos consultivos más habituales - riego, agua potable - verdaderamente no consumen más de un 30% del caudal derivado, quedando el 70% restante disponible para la oferta de los usuarios de aguas abajo, ya sea como aguas subterráneas o como retornos de aguas superficiales. De este modo, las transacciones sobre los derechos de aguas arriba pueden tener una incidencia significativa en todo el sistema de la respectiva cuenca, efecto que puede ser retardado en el tiempo y de difícil identificación por parte de un usuario individual particular.

A este respecto no está demás señalar que las legislaciones más liberales, como ocurre en algunos estados de los Estados Unidos en relación con este tema, incorporan distintas instancias para reducir estos riesgos y defender los derechos de numerosos usuarios que pueden sufrir el impacto indirecto de las transacciones entre terceros. En relación con este tema, se ve la necesidad de incorporar regulaciones que, permitiendo una gran fluidéz en el mercado de derechos de agua, prevengan sobre la ocurrencia de rupturas dramáticas del equilibrio hidrológico de los sistemas de aprovechamiento actual.

Quiero llamar la atención, por ejemplo, sobre transacciones que tienen lugar en el norte del país, particularmente para la utilización del agua con fines mineros, en donde como resultado de estas transacciones, las aguas se extraen de una cuenca, se llevan a minas ubicadas en otra y, en consecuencia, se alteran lo que son los elementos naturales de una respectiva cuenca. ¿Es posible plantearse

este tema sin una regularización al respecto? ¿Estamos o no estamos alterando el curso natural de una cuenca, si permitimos el traslado de agua de una a otra y ello sin ninguna intervención, porque está entregado exclusivamente a la fuerza del cambio? ¿O cuando se producen transacciones de este tipo, tiene que haber un ente en condiciones de autorizarlas? Para corregir estos problemas, la política del Gobierno entiende indispensable la revisión del Código de Aguas, con el propósito de proponer modificaciones legales específicas que resuelvan los problemas y que sean coherentes con su articulado general.

Quisiera destacar que la búsqueda de soluciones a los problemas planteados en ningún caso puede significar un debilitamiento de la seguridad jurídica de los derechos de agua, elemento que se considera fundamental para el adecuado desarrollo de los aprovechamientos, en especial si se tiene en cuenta el largo plazo que implica normalmente la realización de inversiones en el país. Aún más, un análisis detenido de los problemas existentes muestra que la seguridad jurídica de los derechos puede verse amenazada en determinadas ocasiones, precisamente si no se resuelven estos vacíos en el ordenamiento legal. Al respecto se debe recordar que del orden del 70% de los usuarios de aguas del país dependen del ejercicio de los derechos de agua que hagan otros usuarios aguas arriba. Por lo tanto, la gran inercia que muestran los sistemas hidrológicos y la actitud tradicionalista de la mayor parte de los usuarios en relación con sus propios derechos, hace que los conflictos de este tipo no sean críticos en la actualidad. Sin embargo, ello no debiera ser excusa para prevenir situaciones que en el mediano o largo plazo puedan ser tremendamente negativas como resultado de los ejemplos que hemos expuesto.

Finalmente, tiene que haber una compatibilidad importante en lo que dice relación con la gestión de recursos hídricos compatible con el tema del medio ambiente y la adecuada protección y conservación de estos recursos hídricos. En este sentido, la creciente demanda sobre los recursos hídricos, los graves problemas de contaminación de aguas, la valorización social del medio ambiente, e incluso, las propias exigencias ambientales de la política económica al exterior que tiene el país, hacen urgente una acción en esta materia. No nos engañemos: en los próximos años probablemente va a haber una mucha mayor libertad de mercado, bajarán los aranceles y tendremos una caída en las fronteras económicas. Sin embargo, en muchos sectores podrán surgir otras fronteras, las denominadas fronteras verdes, que implicarán simplemente el resguardo de determinados países frente a productos que ingresan cuando se han producido sin sujeción a normas medioambientales. De ahí entonces que no solamente por nuestro propio interés, sino también en función de lo que será el tipo de comercio en el próximo siglo, parece indispensable abordar el tema medioambiental. Aquí, el Gobierno ha tomado una acción muy decidida a partir de la aprobación de la ley marco del medio ambiente, y un importante plan de inversiones por parte de las empresas sanitarias, orientadas al tratamiento de las aguas servidas urbanas.

Es importante destacar en este sentido, que de acuerdo con los planes de desarrollo de dichas empresas, de una cobertura de tratamiento de aguas servidas de un 10% existente el año 93, se quiera saltar a grados sustancialmente mayores hacia el año 2.000, lo que implica multiplicar por varias veces el esfuerzo que actualmente se está realizando. Por su parte, la existencia de estudios de impacto ambiental contenidos en la ley

marco, contribuirá positivamente a incorporar la variable ambiental en las diversas fases de los grandes proyectos de aprovechamiento de los recursos hídricos. No obstante estos avances, resulta evidente que el tema ambiental seguirá siendo motivo de conflictos y preocupación creciente por parte de la sociedad chilena, y ésa es la razón por la cual nos parece muy importante el tratamiento en lo que dice relación con el manejo de cuencas al que aquí se ha hecho referencia.

En ese sentido quisiera indicar a lo menos cuatro problemas emergentes que justifican el tema del medio ambiente desde el punto de vista de recursos hídricos.

Primero, el paulatino agotamiento de la capacidad de transporte de contaminantes de los ríos, lo que obliga a llevar los niveles de tratamiento más allá de los aceptados originalmente, a través de los tratamientos secundarios, y a desarrollar una cuidadosa planificación de los cauces, considerando simultáneamente los aspectos de cantidad y calidad.

Es obvio que el tema de la calidad del tratamiento de las aguas será distinto según sea en el norte o en el sur del país, pero en tanto los ríos tienden a tener un menor caudal, ese menor caudal obliga a mejorar los niveles de tratamiento de las aguas.

El segundo problema es el incremento de la contaminación difusa, no localizada, como resultado principalmente de la actividad agrícola y el desarrollo urbano, problemas que tienen una forma de resolverse diferente al tradicional control de vertidos por parte de la actividad industrial.

El tercero es la necesidad de conservación de esos sistemas acuáticos y de recursos escénicos y recreacionales acordes con las crecientes demandas del mejoramiento de la calidad de vida de la

población y de la valorización social del medio ambiente. No son pocos hoy día los proyectos en materia de riego a los que se objeta que implican modificación en la calidad de vida o en los elementos de carácter escénicos a los cuales determinadas zonas del país están acostumbradas a partir de los caudales de los ríos. En consecuencia, debemos buscar modalidades para hacer compatible el desarrollo de determinados proyectos indispensables para el crecimiento económico de Chile, con lo que son los cuidados de la población respecto al tema medioambiental.

Y en cuarto lugar, los crecientes riesgos de contaminación por parte de las aguas subterráneas, situación especialmente grave por la extrema dificultad para poder revertir a tiempo dichos procesos. Estos elementos son los que en consecuencia hacen que desde el punto de vista de las obligaciones que tenemos

en materia de tratamiento de los recursos hídricos, el elemento del impacto medioambiental llegue a ser un elemento fundamental en las tareas que tenemos por delante.

En ese contexto, si hace 25 años se entendió que el rol fundamental que tenía la Dirección General de Aguas era la forma de administrar y regular este recurso y conceder sus derechos, hoy día, además de las mismas normas y los mismos objetivos, tenemos que ser capaces de compatibilizar lo que son las formas y modalidades de administración y regulación, con estos nuevos desafíos que nos impone el progreso, y al mismo tiempo convocar las modificaciones legales indispensables, para que el agua sea realmente un bien nacional de uso público, y como se dijera recientemente en una conferencia de la FAO, efectivamente el agua, germen de la vida, pueda estar al servicio de todos los chilenos."