

- Saludo

- La Dirección General de Aguas fué creada como parte integrante del Ministerio de Obras Públicas; constatando con ello que al igual que los caminos, los aeropuertos y otras obras, el agua es parte de esa infraestructura sobre la cual es posible construir un país. En este caso, a diferencia de esas otras obras no podemos crear nuevas, pero sí podemos administrarla y regularla. En esa tarea la Dirección General de Aguas es el eje sobre el cual se sostiene la acción del Estado en torno al tema.
- El Director General de Aguas en su intervención ha identificado los desafíos que deberá afrontar el país en la materia, como resultado del sostenido aumento de las demandas para uso doméstico, agrícola, minero, industrial e hidroeléctrico, y la necesidad de que esas demandas se realicen en un marco compatible con el medio ambiente.
- Ahora bien, el punto central es como el país es capaz de organizarse para administrar esos recursos hídricos escasos con criterios de eficiencia y equidad, de modo que ellos no se constituyan en un obstáculo para su desarrollo sustentable. En nuestra realidad concreta ello pasa por examinar el rol de los sectores públicos y privados, el papel de los mercados y de la función reguladora del Estado; en las condiciones específicas de los sistemas hidrológicos, con objetividad.
- El agua es un bien económico, que ha sido definido legalmente como Bien Nacional de Uso Público. De acuerdo a ello 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 hacen reconocer el derecho de todo ser humano a tener acceso al agua pura y al saneamiento.

En esa tarea, la acción de gobierno en un esfuerzo de muchas décadas ha sido exitoso si recordamos que hoy día el % de la población rural, y además en las ciudades el % tiene cobertura de alcantarillado.

Por otra parte, los subsidios directos del Estado a la demanda de agua potable de los más pobres permite solucionar el problema social que significa la fijación de tarifas en sus costos reales.

Del mismo modo, los subsidios directos a la población más pobre para el pago de las tarifas eléctricas permite la operación del mercado de la energía dentro de un esquema económico de mercado, regulado por la Comisión Nacional de Energía.

- Por otra parte los desarrollos de grandes obras de riego, impulsadas por el Estado permite aprovechar las potencialidades de ese tipo de obras que por su naturaleza no están normalmente dentro de las posibilidades del sector privado. Es así como durante el actual gobierno...

- En el ámbito de las pequeñas obras de riego, el Estado subsidia dicha actividad 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 bajos recursos.

- Más allá de la acción directa o indirecta del gobierno hay un amplio campo de actividades, que realizan los privados. En unos y otros casos se accede a los recursos de agua solicitándolos directamente al Estado cuando hay disponibilidad o, en caso contrario, a través de transacciones.

De este modo, el agua en la actualidad ~~es~~ considerada por los diferentes agentes económicos un insumo más, en el cual deberían operar los ~~mecanismos~~ de mercado.

El agua y el mercado. -

Aún cuando existen diversas dificultades para que en la práctica este mecanismo opere eficientemente y no ha tenido un gran dinamismo, a juicio del gobierno la libre transacción de los derechos constituye en general un mecanismo adecuado para la reasignación de los recursos concedidos, permitiendo un uso más productivo desde el punto de vista del interés general. En la práctica este mecanismo de precios ha permitido en algunas cuencas la solución de problemas de asignación de nuevos recursos a actividades con demandas crecientes (uso doméstico) en forma ágil y eficiente sin intervención externa del Estado. No obstante lo anterior, es preciso reconocer que se presentan carencias y problemas que es necesario analizar detenidamente, ya que el análisis en profundidad de la

modalidad de aplicación de los mecanismos de mercado al tema de los derechos del agua, demuestra que se contradicen, en ocasiones, las premisas básicas de la propia teoría económica y en otras las características físicas concretas de los sistemas hidrológicos. Por esta razón, se hace necesario introducir reformas y correcciones, que garanticen una asignación de los recursos eficiente desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, en especial considerando sus intereses de mediano y largo plazo.

} áreas

Los problemas que requieren una solución más urgente son:

- La asignación original de los derechos.
- La consideración de las demandas de mediano y largo plazo; y la planificación del recurso hídrico.
- El impacto sobre terceros derivados de transacciones de los recursos hídricos (Externalidades).

i) Asignación original de los derechos de aprovechamiento.

En la actualidad los derechos de aprovechamiento son concedidos en forma gratuita y a perpetuidad a quien lo solicita; sin ningún compromiso de uso ni aprovechamiento productivo. Esta situación constituye a una transferencia de riqueza a los particulares, de un Bien Nacional de Uso Público, claramente anómalo. Tal como lo prevé la teoría económica 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.

Al respecto es interesante ilustrar la situación de lo que sucede con los derechos de aprovechamiento llamados en el Código no consuntivos.

Según un catastro efectuado en 1993, el país explotaba unos 3.000 MW. para generación hidroeléctrica, haciendo uso de unos 70 derechos de aprovechamiento. En ese momento ya estaban concedidos 120 nuevos derechos, sin utilización, y se encontraban en trámite otros 240 derechos.

El total de lo solicitado ~~entre Arica y Puerto Montt~~ equivalian a un caudal de 40.000 m³/s, cifra que resulta 4 veces el caudal promedio (incluyendo los caudales de crecidas) de todos los ríos ~~de esa zona~~ ^(entre Arica y Pto. Montt), recursos hidroeléctricos que aseguran el desarrollo del país para los próximos 40 años. Esta situación, no solo puede distorsionar gravemente el mercado de la energía en el país, sino que además puede bloquear el desarrollo normal de cuencas enteras, ya que los derechos "no-consuntivos" en la práctica resultan "consuntivos" hacia aguas arriba, debido a que su respeto impide la autorización de nuevas extracciones en ese tramo del río.) *explim*

Esta situación ha impulsado al gobierno a proponer iniciativas legales orientadas a su solución, habiéndose alcanzado avances importantes en su discusión en la Comisión de la Cámara de Diputados. La propuesta en su versión actual considera básicamente el establecimiento de un sistema de pago de patentes a aquellos derechos concedidos por la autoridad y no utilizados.

Para el gobierno esta iniciativa tiene una muy alta prioridad; sin perjuicio de los perfeccionamientos que pudiera experimentar en su discusión en detalle en el parlamento.

ii) Consideración de las demandas de mediano y largo plazo. Planificación del recurso hídrico.

Una característica de los sistemas hidráulicos es que tienen una gran rigidez para modificarse una vez construídos. En la práctica, sino se prevé con mucha anticipación las obras que se deberán

realizar en un escenario de demanda futura, se incurre en altísimos 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 hacen las reservas 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.

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 e incluso 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.

iii) Impacto sobre terceros. (Externalidades) 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 regulación de ningún tipo. Sin embargo, las peculiares características de los sistemas hidrológicos y la continuidad básica del ciclo

f

hidrológico, hace que las externalidades asociadas a una modificación en el destino de un derecho de aprovechamiento pudieran ser considerables, perjudicando a otros usuarios. Para comprender adecuadamente la realidad de esta preocupación se ^{conviene} consume señalar que en los derechos consuntivos más habituales (riego, agua potable), verdaderamente consumen no más del 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 superficiales. De ese modo, las transacciones sobre los derechos de aguas arriba pueden tener una incidencia significativa en todo el sistema; efecto que puede ser retardado en el tiempo y de difícil identificación por parte de un usuario individual. A este respecto no está de más señalar que en las legislaciones más liberales (Estados del oeste, USA) en relación al 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 a este tema se ve la necesidad de incorporar regulaciones que, permitiendo una gran fluidez en el mercado de derechos de agua, prevengan sobre la ocurrencia de rupturas dramáticas del equilibrio hidrológico de los sistemas de aprovechamiento actuales.

Para corregir estos problemas, la política del gobierno considera:

Realizar una revisión del Código de Aguas, con el propósito de proponer modificaciones legales específicas que resuelvan los problemas y resulten coherentes con su articulado general.

- Promover una mayor coordinación en las políticas sectoriales de gobierno que se relacionan con el recurso hídrico. A modo de ejemplo se puede señalar que acaba de constituirse una instancia de coordinación previamente en el interior del MOP con estos fines.

- Desarrollar los estudios y análisis en las cuencas más críticas, que permitan orientar la acción del Estado y el uso de las atribuciones existentes en los Servicios Públicos, con una visión clara de los intereses de mediano y largo plazo de la sociedad en su conjunto.

Es importante destacar que la búsqueda de soluciones a los problemas planteados en ningún caso pueden 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 esta área. Aún más, un análisis detenido de los problemas existentes muestra que la seguridad jurídica de los derechos puede verse en ocasiones amenazada precisamente si no se resuelven estos vacíos del ordenamiento legal. Al respecto se debe recordar que del orden del 70% de los usuarios de agua del país dependen del ejercicio que hagan de sus derechos de agua otros usuarios de aguas arriba. La gran inercia que muestran los sistemas hidrológicos y la actitud tradicionalista de la mayor parte de los usuarios en relación a 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 pudieran ser muy negativas.

B.II. GESTION DE LOS RECURSOS HIDRICOS COMPATIBLE CON EL MEDIO AMBIENTE. PROTECCION Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS HIDRICOS.

Como se ha indicado, la creciente demanda sobre los recursos hídricos, los graves problemas de contaminación de las aguas, la valorización social del medio ambiente e incluso las propias exigencias ambientales de la apertura económica al exterior, hacen urgente una acción decidida en esta materia. Así lo ha comprendido el gobierno, que ha impulsado la aprobación de la Ley marco de Medio Ambiente y un importante plan de inversiones por parte de las empresas sanitarias orientado al tratamiento de las aguas servidas urbanas. Es importante destacar en este sentido que, de acuerdo a los planes de desarrollo de las empresas sanitarias, de una cobertura de tratamiento de aguas servidas del 10% existente en 1993 se pasará a una del 89% en 1999, solucionando con ello las muestras más evidentes de contaminación de cauces naturales y costas.

Por su parte, la exigencia de estudios de impacto ambiental contenida en la ley marco de medio ambiente, contribuirá positivamente a incorporar la variable ambiental en las distintas 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 en la sociedad.

En efecto, la acción directa sobre las descargas contaminantes más evidentes para llevarlas a niveles predefinidos por estándares, de acuerdo a la experiencia de países más industrializados, no constituye sino un primer paso en la dirección de protección del recurso hídrico y

ambiental, siendo necesario acondicionar la acción pública y la legislación a nuevas exigencias. Problemas emergentes que justifican esa apreciación son los siguientes:

- El paulatino agotamiento de la capacidad de transporte de contaminantes de los ríos lo que obliga a llevar los niveles de tratamientos más allá de los niveles aceptados originalmente, a través de tratamientos secundarios, y a desarrollar una cuidadosa planificación del aprovechamiento de los cauces considerando simultáneamente los aspectos de cantidad y calidad.
- Incremento de la contaminación difusa, no localizada, como resultado principalmente de la actividad agrícola, desarrollo urbano, etc., problemas que tienen una forma de resolverse diferente al tradicional control de vertidos de la actividad industrial.
- Necesidad de conservación de ecosistemas acuáticos y de recursos escénicos y recreacionales, acorde con las crecientes demandas de mejoramiento de la calidad de vida de la población y de la valorización social del medio ambiente.
- Crecientes riesgos de contaminación de las aguas subterráneas, situación especialmente grave por la extrema dificultad para revertir dicho tipo de procesos.

En este contexto la acción del gobierno se orienta

a: