

Cómo se fraguó la insólita legislación que tiene a Chile al borde del colapso hídrico

CIPER CHILE.

Por [Alberto Arellano](#) en Reportajes de investigación.
Publicado el 12 de diciembre de 2013. Ciper Chile.



Chile se está secando. El diagnóstico es oficial, pero ni las autoridades ni las instituciones asumen la magnitud del problema. Fallas de regulación que se arrastran por más de 30 años han terminado por crear profundas inequidades en la asignación del recurso. Según la ley, el agua para consumo humano no es más importante que el agua para suministro minero o agrícola. Las prebendas establecidas por el Código de Aguas a favor de intereses privados, y cuyo epítome ha sido la consolidación de un lucrativo y desregulado mercado de las aguas, colocan nota roja a Chile en la gestión de un elemento clave.

Esta investigación es parte de un proyecto financiado por la Escuela de Periodismo y el Centro de Investigación y Publicaciones de la Universidad Diego Portales.

En marzo de este año, Chile aprovechó su condición de anfitrión de la feria *Water Week Latinoamérica*, para lanzar el documento que define la hoja de ruta a seguir para la gestión de las aguas en nuestro país por los próximos 12 años: *La Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012–2025*.

Entre coloridos gráficos, tablas y medidas diseñadas para enfrentar los desafíos actuales y futuros, el crudo diagnóstico –incluido casi de soslayo– pasó prácticamente inadvertido en medio de los aplausos de los asistentes: **Chile se está secando**. “*La disponibilidad natural del agua y su demanda en las distintas regiones del país, nos permite concluir que ya al año 2010, desde la Región Metropolitana al norte la demanda superaba con creces la disponibilidad de este recurso. En esta zona del país se observa un déficit en la disponibilidad de agua que en algunas regiones es cercano al 100%*”, consigna el documento de cuarenta páginas preparado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP)([ver documento](#)).

El crítico diagnóstico del MOP no resiste ambigüedades. Pese a ello, todos los ejes estratégicos propuestos por la institución –entre los que destaca favorecer la equidad social en términos de acceso, el nudo más crítico del actual sistema– proponen correcciones que pasan por alto la piedra angular que ha condicionado por más de 30 años el manejo y la asignación del agua en Chile: **el Código de Aguas de 1981**.

La normativa, redactada en dictadura entregó a privados el dominio sobre el agua a través de derechos de aprovechamiento cedidos de manera gratuita, ilimitada y a perpetuidad, dejándole al **mercado la responsabilidad de asignar el recurso**. También desbarató los mecanismos reguladores

y fiscalizadores del Estado. Ello permitió la emergencia y consolidación de un robusto mercado de aguas en Chile en el que los derechos de agua, desde entonces transables, pueden reportarles multimillonarias ganancias a sus propietarios. Así lo demostró CIPER en la primera entrega de esta serie con la historia del [discreto e influente empresario Isidoro Quiroga](#). Sus efectos son tan crudos como el diagnóstico del MOP.



La dramática realidad que enfrenta el Valle del Limarí

Sólo en el transcurso de 2013, la Dirección General de Aguas (DGA) ha decretado **zona de catástrofe** en las comunas de Salamanca, Illapel, Canela, Andacollo y La Higuera, en la Cuarta Región, las que se suman a la Ligua, Petorca y Cabildo, en la Quinta Región, que ya se encontraban en esa condición. Asimismo, entre las regiones de Copiapó y El Maule, la DGA ha declarado **zona de escasez** en cinco provincias, seis comunas y tres cuencas. Al término de 2012 y según datos del Ministerio de Agricultura, 108 comunas de Chile (31% del total nacional) se hallaban en condición de **emergencia agrícola** producto del déficit hídrico, el doble de las registradas en 2011. Y la situación no sólo se remite a la zona centro-norte: 41 comunas de la Región del Biobío sufren de escasez de agua, la que afecta incluso el consumo humano, según denunció recientemente el presidente de la Asociación de Municipalidades de esa región.

La dramática situación que se vive en varias regiones del país, tiene su origen, en parte, en un lucrativo mercado paralelo de los derechos de agua cuyas transacciones millonarias no han dejado de crecer en los últimos años. Así lo establece un informe de 2011 del Banco Mundial -encargado por la DGA-, el que estima que entre 2005 y 2008, se realizaron casi 25 mil transacciones de compra y venta de derechos de agua entre privados por un valor anual cercano a los US\$ 1.2 billones (mil doscientos millones de dólares). **La cifra que anualmente mueve el mercado de las aguas en Chile, y que deja en el bolsillo de muchos de los que allí intervienen exuberantes utilidades, es igual a la que fue destinada para la reparación de caminos, puentes, puertos, aeropuertos y edificios públicos tras el terremoto de febrero de 2010 o al incremento del presupuesto en educación durante 2013.**



Agricultores de la Región del Maule en problemas por escasez hídrica.

Chile se enfrenta a **una de las crisis más graves de su historia** en lo que respecta a disponibilidad y acceso de la población al agua. Y la falta de lluvia no es la única responsable. Problemas

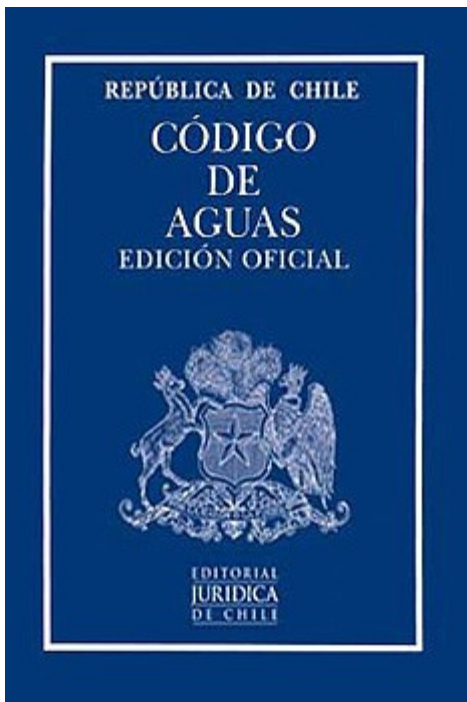
estructurales de gestión y regulación; aumento explosivo de la demanda por agua, principalmente para abastecer la expansión de la inversión minera y agrícola exportadora; inmovilidad política y una férrea defensa de intereses privados de por medio, han llevado a Chile a las puertas del “colapso hídrico”, según algunos expertos.

–El término correcto para explicar el **colapso hídrico** que hoy vive Chile es el de escasez más que el de sequía. Lo que aquí sucede es que la demanda supera con creces la oferta y los derechos otorgados a particulares en muchas partes están muy por sobre la disponibilidad real de agua, lo que ha producido el agotamiento del recurso. **El problema es grave porque no hay agua para sustentar el modelo de desarrollo que se instaló en Chile en los años ‘80.** A partir de entonces nos estamos consumiendo la línea de crédito -señaló a CIPER el hidrogeólogo y profesor de la Universidad de Chile, Raúl Campillo.

Jorge Núñez, investigador del Centro del Agua para Zonas Áridas y Semiáridas para América Latina y el Caribe de la UNESCO, es claro en señalar que si bien es posible constatar una intensificación de la aridez en algunas zonas, tal como ha ocurrido en otras épocas, lo que determina la actual crisis hídrica es el explosivo incremento en la demanda por agua de las últimas décadas y un aumento de la desprotección de las personas frente a la disponibilidad del recurso.

–Todos los eventos más importantes de déficit de agua registrados en la historia de Chile desde 1650 en adelante, coinciden con la condición climática que vivimos hoy. Pero nunca la demanda por agua fue tan significativa como lo ha sido en los últimos treinta años. Por ello, los impactos económicos y sociales pueden ser ahora muchísimo mayores que en el pasado. **Al incremento exponencial en la demanda de agua, hay que agregar un incremento de la vulnerabilidad frente al déficit hídrico en la última década** -señala Núñez.

UNA LEGISLACIÓN A FAVOR DEL LUCRO



La legislación sobre aguas vigente en Chile arrastra falencias desde hace más de 30 años.

Con anterioridad a 1981, el **Código de Aguas de 1951** –la primera codificación en la materia existente en Chile– le entregaba al Estado diversas herramientas para ejercer un efectivo control sobre las aguas y sus posibles usos. El Estado podía caducar derechos que no se utilizaran; priorizar el uso del agua cuando dos o más personas lo requirieran; las peticiones de derechos debían explicitar su uso sin poder ser alterado una vez otorgado el aprovechamiento; y los derechos de agua estaban indisolublemente asociados a la propiedad de la tierra. En 1967, se introdujo una reforma constitucional que declaró las aguas chilenas de dominio nacional y expropiables en caso de que se

requiriera conforme a los cambios de tenencia y uso de la tierra que impulsaba la reforma agraria en curso.

El código de 1981 demolió la institucionalidad vigente introduciendo un modelo único de gestión de aguas a nivel mundial, caracterizado por la nula regulación y una débil fiscalización institucional. El agua se separó de la propiedad de la tierra, lo que fomentó la creación de un mercado paralelo estimulado por la entrega de agua gratuita, a perpetuidad y sin restricción de volumen a particulares.

–Uno de los errores más grandes fue haber entendido al agua como un bien económico, algo que no se ve en otra parte del mundo. Si aumenta la demanda, aumentas la oferta, eso uno lo puede entender si lo que se comercializa son calcetines ¡Pero estamos hablando de agua! -señala Campillo.

En 1992, el ex presidente Patricio Aylwin ingresó al parlamento una moción para modificar aspectos claves del Código de Aguas. **“La acumulación de derechos de aguas en forma desmesurada sin que exista un uso actual o futuro previsible, sino únicamente la posibilidad de lucrar con ellos, no obstante su obtención original gratuita, constituye el germen de dificultades muy graves para el desarrollo futuro del país”**, señalaba el mensaje del Ejecutivo. En lo sustancial, se buscó establecer límites a la concesión de derechos de aprovechamiento de aguas y que éstos, una vez entregados, volvieran a manos del Estado en caso que el titular no les diera uso. Tal como ocurría antes de 1981.

Pese a la urgencia de la moción, los parlamentarios se lo tomaron con calma. Tanta, que el proyecto de ley demoró **trece años en el Congreso**. Fue a mitad de este distendido trámite, cuando el ex presidente Eduardo Frei comenzó la enajenación y venta de la **propiedad de las sanitarias** -Essal, Esva y Emos- hasta entonces en manos del Estado, a grandes consorcios extranjeros y que concluyó bajo el gobierno actual tras la venta de las últimas acciones que conservaba el fisco en la propiedad del agua potable en Chile.



El ex presidente Eduardo Frei fue quien inició la venta de las sanitarias a capitales privados.

La Ley 20.017 que modifica el Código de Aguas recién vio la luz el 2005. Tras fuertes presiones del mundo privado –entre los que se encontraba ENDESA que por entonces ya poseía el 60% de las aguas para generación hidroeléctrica del país– y también de algunos legisladores que calificaron el proyecto como un retorno a las “recetas socialistas”, lo que de allí salió fue una reforma cosmética. La moción de restitución de derechos al Estado no fue atendida y fue reemplazada por el cobro anual de una **“patente por no uso”**, cuyo fin era desincentivar la acumulación ociosa de agua. También tuvo la intención de que los propietarios de los derechos efectivamente los usaran con fines productivos. Pero una vez más se creó una excepción a nivel mundial en la gestión de las aguas en Chile: **la regla general en la mayoría de los países es que se cobre por usar el agua y no por no utilizarla.**

–Es llamativo el camino de cobro por no uso del agua que se adoptó en Chile. Porque ese enfoque de abundancia de los recursos hídricos, se decidió en un contexto internacional donde predomina el enfoque de escasez a través del cobro por uso o tenencia del agua –señala a CIPER el ingeniero en recursos naturales e investigador del *Heidelberg Center* para América Latina, Christian Valenzuela.

A ocho años de la entrada en vigencia de la única reforma realizada al Código de Aguas de 1981, los hechos demuestran que no ha logrado corregir uno de los principales vicios del sistema: el **acaparamiento especulativo del agua**. Si bien lo castiga en algún grado, no lo elimina, porque por regla general el valor de la patente es muy inferior a la rentabilidad que alcanza el precio del agua en el mercado y que, producto de la escasez, ha ido en aumento año tras año.

Según una investigación del propio Christian Valenzuela, publicada este año en la Revista de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), en regiones como Coquimbo, Valparaíso y la Metropolitana, el precio mercado del agua es entre 17 y 22 veces mayor que el valor de la multa por no uso. Antes que renunciar a sus derechos de agua, los titulares prefieren pagar la multa, mantener sus derechos y venderlos sin apuro al mejor postor conforme aumentan los precios año a año. En Antofagasta y Atacama, el precio mercado del agua puede llegar a ser 100 veces superior a la multa por no utilizar el recurso. Así, el mecanismo que supuestamente castiga a quienes acaparan agua de manera ociosa para especular y venderla ni siquiera rasguña a quienes lucran con el recurso.

Lo que en un principio fue planteado como una cirugía mayor terminó siendo, luego de más de una década de trámite en el Congreso, una reforma ambulatoria detrás de la cual aún persisten las insólitas falencias que arrastra el sistema desde su creación: distribución inequitativa del recurso; sobre otorgamiento de derechos; acumulación de agua en manos de privados con fines especulativos; consolidación de un mercado de compra–venta desregulado y poco transparente y debilidad institucional para ejercer una fiscalización efectiva, por nombrar sólo algunas.

–Hace un tiempo, en un congreso latinoamericano de hidrogeólogos, me encontré con unos uruguayos a quienes el Estado les pidió introducir modificaciones a su Código de Aguas. **Les pusieron una sola condición: no hagan nada que se parezca al código chileno** –indica Campillo.

CHILE VIOLA DERECHO HUMANO AL AGUA

El Estado chileno no cumple siquiera con los estándares mínimos a nivel internacional que protegen y aseguran el derecho humano al agua, es lo que se desprende del Informe de Derechos Humanos en Chile de la Universidad Diego Portales que este año incluyó a Petorca y la grave escasez de agua que vive la provincia, como uno de los casos emblemáticos de violación a los derechos humanos en Chile.

“En la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines de consumo personal y doméstico. Asimismo, debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades”, es lo que establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas entre sus normativas a las que nuestro país adscribe.



Movilización en Valparaíso, 21 de mayo 2013 (Fuente: Blog "Una mirada de la realidad").

En Petorca, actualmente son cerca de 3 mil las personas cuyo suministro depende de camiones aljibes con agua que no viene en condiciones óptimas para el consumo y son más de 4 mil las hectáreas de cultivo de propiedad de pequeños agricultores que han sido abandonadas por no tener cómo regarlas. Asimismo, se han reportado casos de familias que no cuentan siquiera con agua para satisfacer necesidades higiénicas básicas.

–Si es que se quisiera remediar la legislación chilena para cumplir con los estándares internacionales, tendríamos que volver al Código de Aguas de 1951. Allí existía un orden de prelación que debía seguir la DGA al momento en que se le solicitaran derechos de agua. Y en ese esquema la prioridad era entregar el agua para consumo humano. **Ni la Constitución ni el Código de Aguas actual regulan los derechos de aprovechamiento de aguas de acuerdo a los estándares del derecho Internacional de los Derechos Humanos**, señala el abogado Matías Guiloff, responsable del capítulo sobre Petorca en el informe de la Universidad Diego Portales.

En la práctica, las contradicciones que ha introducido el Código de Aguas chileno se ven reflejadas, por ejemplo, en el hecho de que, pese a la dramática situación que viven muchas familias en Petorca, **a fines de 2012 existían 50 derechos de agua en esa misma zona, en manos de privados, por un caudal total de más de 600 litros por segundo sin ser utilizados al menos desde hace tres años**. Así se desprende de las bases de datos de la DGA con las listas de personas y empresas afectas al pago de patente por no uso.

–Al evaluar una solicitud de derechos de aprovechamiento de aguas, la Dirección General de Aguas no está facultada para denegarla si es que quisiera resguardar las necesidades de consumo doméstico de la población. A los únicos factores que debe atender es que exista disponibilidad suficiente en el respectivo curso de agua y que su otorgamiento sea legalmente procedente –señala el abogado Guiloff.

Un segundo informe oficial, publicado recientemente por el **Instituto Nacional de Derechos Humanos** (INDH), incluyó un preocupante capítulo sobre la crítica situación del agua en Chile, donde insiste en las inequidades existentes en la población respecto a la disponibilidad y su acceso. “Los resultados de estas políticas (de Estado) –en lo que refiere a sectores vulnerados: pequeños agricultores, campesinos e indígenas, y comunidades agrícolas– evidencian que, a pesar de estos programas y de la inversión pública, persiste la brecha de acceso para estos sectores, debido al rezago con que han accedido a la titularidad de derechos de agua y que está directamente asociado a la concentración de estos derechos”, señala el documento ([ver informe](#)).

En el mapa de conflictos socioambientales que presenta el INDH en su página web ([ver mapa](#)), de los casi 100 casos descritos a lo largo de todo Chile, más del 70% involucran directa o indirectamente tensiones relativas a acceso, disponibilidad y uso de agua.