
recursos naturales e infraestructura

Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur

Guillermo Donoso

Andrei Jouravlev

Humberto Peña

Eduardo Zegarra



Santiago de Chile, noviembre de 2004

Este documento contiene tres estudios. El primero, fue elaborado por Humberto Peña, Director General de Aguas de Chile; el segundo, por Guillermo Donoso, Decano de la Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal de la Pontificia Universidad Católica de Chile; y el tercero, por Eduardo Zegarra, Investigador Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) de Perú, para el Comité Técnico Asesor para América del Sur (SAMTAC) de la Asociación Mundial para el Agua (GWP). Los estudios fueron editados por Andrei Jouravlev, Oficial para Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), quien además elaboró la introducción y las conclusiones. El SAMTAC cuenta con la asesoría técnica de Miguel Solanes, Asesor Regional en Derecho de Aguas y Regulación de Servicios de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las instituciones involucradas.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-9017

ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 92-1-322615-2

LC/L.2224-P

Nº de venta: S.04.II.G.142

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Chile: 20 años del Código de Aguas	
<i>Humberto Peña</i>	<i>13</i>
A. La seguridad jurídica y el agua como bien autónomo	14
B. La creación de mercados.....	16
1. La asignación de los derechos de agua originales.....	16
2. La reasignación de los derechos otorgados	17
3. Externalidades asociadas a las transferencias	19
C. Reducción del rol de la administración.....	20
1. Constitución de derechos originales.....	20
2. Fiscalización de organizaciones de usuarios y resolución de conflictos.....	22
3. La planificación en materia de recursos hídricos.....	23
D. Conclusiones del caso	24
II. Chile: estudio de caso del Código de Aguas	
<i>Guillermo Donoso</i>	<i>25</i>
A. Descripción del estudio de caso.....	25
1. Situación anterior al año 1981.....	25
2. Situación posterior al año 1981.....	27
B. Desempeño del sistema actual de asignación	36
1. Problemas independientes del sistema de mercado.....	38
2. Problemas dependientes del sistema de mercado.....	42
C. Conclusiones del caso	45

III. Perú: viabilidad y potencialidad del mercado de agua

<i>Eduardo Zegarra</i>	49
A. Descripción geográfica	50
B. El sistema de acceso y asignación del agua.....	51
C. Evolución y crisis del sistema de asignación	53
D. Mercado de agua: características básicas	56
1. Externalidades.....	57
2. Costos de transacción y situación de dominio	58
E. El posible funcionamiento del mercado de agua	58
1. Requisitos para la operación del mercado de agua.....	58
2. La posible operación de un mercado intersectorial de agua	60
3. La operación de un mercado intrasectorial en la agricultura.....	61
F. Los intentos recientes de reformar la legislación del agua.....	62
1. El primer intento: en base al modelo chileno	62
2. Segundo intento: algunos cambios al modelo.....	63
3. Tercer intento: una visión más amplia y multisectorial.....	63
4. Las iniciativas durante el período 2001-2003.....	64
5. Situación actual.....	65
G. Conclusiones del caso.....	65
Conclusiones	67
Bibliografía	73
Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicado	77

Índice de recuadros

Recuadro 1	La regulación de los mercados de agua en los Estados Unidos	10
Recuadro 2	Conclusiones de la mesa redonda.....	46
Recuadro 3	Consensos generales en gestión del agua	68

Resumen

Muchos países de América Latina y el Caribe se encuentran en proceso de elaboración de nuevas leyes de aguas o de modificación de las existentes. Uno de los temas centrales, y particularmente conflictivos, en los debates que se están realizando para avanzar en este proceso de reformas, es el diseño institucional del sistema de asignación y reasignación del recurso. Se observa una insatisfacción generalizada con las modalidades tradicionales de asignación del agua y se está prestando cada vez más atención a los mercados (de derechos) de agua, como una alternativa atractiva y acorde con los tiempos, que promete lograr un uso más económicamente eficiente de los recursos de agua disponibles.

Este documento reúne tres estudios elaborados por destacados expertos latinoamericanos para el Comité Técnico Asesor para América del Sur (SAMTAC) de la Asociación Mundial para el Agua (GWP), en los cuales se evalúan:

- los resultados obtenidos con la operación del mercado de agua establecido en virtud del Código de Aguas de Chile de 1981; y
- la posibilidad de introducir un mercado de agua en el esquema institucional peruano en función de un análisis de las condiciones históricas, actuales y perspectivas de la gestión del agua en Perú.

Por último, se esbozan algunas conclusiones en torno a: los derechos de agua, los mercados de tales derechos y el sistema administrativo para la asignación y reasignación del recurso.

Introducción

Muchos países de América Latina y el Caribe se encuentran en proceso de elaboración de nuevas leyes de aguas o de modificación de las existentes. La fuerza principal que impulsa estos procesos de reforma se relaciona con la necesidad de adecuar el marco normativo del sector hídrico, inexistente u obsoleto en gran parte de la región, con la naturaleza de los problemas que ofrece la gestión y el aprovechamiento del agua, así como con las concepciones y prácticas de la sociedad actual.

Es así como, por ejemplo, en Chile la transformación del país a partir de 1973 exigió una reforma de la legislación de las aguas, la cual se materializó en el Código de Aguas de 1981 (Peña y Solanes, 2003). Del mismo modo, Perú ha realizado múltiples intentos a partir de principios de los años noventa por aprobar una nueva ley de aguas que sea compatible con las reformas económicas emprendidas en aquella época.

Uno de los temas centrales, y particularmente conflictivos, en el debate que se ha generado en los países de la región en torno a la redacción o modificación de leyes de aguas, es el diseño institucional del sistema de asignación del recurso (Jouravlev, 2001).¹ Dentro de este tema, los debates se centran cada vez más en los procedimientos de reasignación del agua. Este interés se explica por las siguientes razones principales:

- Tradicionalmente, los nuevos usuarios podían obtener agua mediante la asignación de recursos no reclamados con

¹ Cabe recordar que la “gestión del agua es básicamente un sistema de asignación de los recursos hídricos” (Álvarez, 1998).

anterioridad. Actualmente, aunque en los países de la región la disponibilidad global de recursos hídricos sigue siendo abundante, en muchas áreas de desarrollo socioeconómico concentrado, toda el agua superficial y gran parte de la subterránea ya está entregada en uso.

- En forma coincidente con la creciente demanda de agua para usos agrícolas, industriales y ambientales, así como para el abastecimiento de agua potable y la generación de energía hidroeléctrica, las economías nacionales registran cambios estructurales importantes, lo que significa que continuamente surgen nuevos usuarios del recurso mientras que otros pierden su importancia relativa. Al mismo tiempo que las demandas de agua se expanden, la contaminación disminuye las cantidades disponibles de agua de buena calidad y aumenta los costos de su tratamiento.
- La construcción de grandes obras hidráulicas tendientes al incremento en la oferta de agua, enfrenta crecientes dificultades en todos los países, como resultado de cambios ideológicos, presupuestos públicos limitados, prioridades gubernamentales cambiantes, falta de apoyo político para los métodos tradicionales de su financiamiento y preocupaciones crecientes acerca de los costos sociales y ambientales de los nuevos proyectos, así como dudas sobre su viabilidad económica real. Además, dado que en muchas zonas ya se han explotado las fuentes mejores y menos costosas y la atención se centra ahora cada vez más en fuentes más caras y situadas en lugares alejados, los costos de los nuevos proyectos han comenzado a aumentar vertiginosamente.

Al mismo tiempo, se observa una insatisfacción generalizada con las modalidades tradicionales de asignación del agua. En las condiciones actuales, cuando múltiples usuarios de distintos sectores compiten en un ambiente dinámico por un recurso cada vez más escaso, los regímenes de asignación poco flexibles, como aquellos basados en sistemas de prioridades política o administrativamente determinadas o en la estricta aplicación del principio de inherencia (o pertenencia) a la tierra, aparecen como crecientemente ineficaces para promover objetivos económicos, sociales y ambientales de la sociedad. Existe una percepción de que se requieren enfoques más flexibles y a la vez completamente diferentes de los adoptados en una fase en la que los problemas de asignación eran más simples y se contaba con un significativo caudal no utilizado o excedentario del recurso.

Este cambio de paradigma refleja el hecho de que, desde hace tiempo, el problema de los recursos hídricos en muchas cuencas de América Latina y el Caribe empieza a aproximarse a lo que Randall (1981) denomina como una “economía madura del agua”, caracterizada por una oferta inelástica de nuevos recursos, elevada y creciente demanda de agua, conflictos, interdependencias y externalidades generalizadas, de diverso tipo y en aumento, y competencia entre usuarios cada vez

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_2670

