

PAPIROS *de* Crítica Dialéctica

... ..

**El saqueo del agua en Chile:
impactos territoriales del Código de
Aguas de 1981. Entre la privatización y
la desigualdad hídrica**

Solange Pina W.



Presentación:

El modelo de gestión del agua en Chile, instaurado durante la dictadura militar de 1973 a 1990, se basa en principios del neoliberalismo, definiendo al agua tanto como un bien nacional de uso público como un bien económico. Este sistema permite que los derechos de agua sean concesionados a particulares de forma gratuita y a perpetuidad, lo que significa que, una vez otorgados, los derechos sobre el agua pueden ser transados en el mercado sin intervención significativa del Estado. Así, el agua se gestiona bajo una lógica de mercado, favoreciendo la concentración de los derechos de uso en manos de grandes empresas de sectores clave para la economía nacional, como el eléctrico, minero y agroindustrial.

El Código de Aguas en Chile, vigente desde 1981, establece un marco regulatorio para la gestión y distribución de los recursos hídricos en el país. A lo largo de los años, ha sido objeto de intensos debates debido a varias de sus características particulares. En primer lugar, establece una clasificación de los derechos de agua en consuntivos y no consuntivos. Los derechos consuntivos permiten consumir el agua sin obligación de devolverla a su fuente, favoreciendo principalmente a sectores como la agricultura y la minería. Por otro lado, los derechos no

consuntivos permiten utilizar el agua con la condición de devolverla en condiciones adecuadas, beneficiando sobre todo al sector hidroeléctrico.

Otra particularidad del modelo chileno es el tratamiento diferenciado de las aguas superficiales y subterráneas, a pesar de su evidente interconexión en el ciclo hidrológico. Esta fragmentación dificulta una gestión integrada de las cuencas y genera conflictos, al permitir la sobreexplotación y uso desregulado de los recursos hídricos en varias regiones.

En el contexto de creciente escasez hídrica y sequía, especialmente en el centro y norte de Chile, el modelo ha mostrado serias limitaciones, ya que no garantiza el acceso equitativo ni la sostenibilidad de los recursos hídricos para todas las comunidades. Además, la concentración de derechos en grandes empresas deja en desventaja a las comunidades locales y sectores de subsistencia, intensificando los conflictos territoriales y la presión sobre los recursos hídricos.

Chile, aunque posee una de las mayores disponibilidades de recursos hídricos a nivel mundial, enfrenta una profunda crisis de escasez hídrica, especialmente en el centro y norte del país. Paradójicamente, mientras la zona sur experimenta las secuelas



de inundaciones, el Estado en los últimos años ha debido declarar situaciones de escasez hídrica en regiones tradicionalmente ricas en agua, como Los Ríos, Los Lagos y Aysén en la Patagonia chilena. Vale aclarar que, un decreto de escasez hídrica es una medida de emergencia emitida por el gobierno de Chile, que permite a la Dirección General de Aguas (DGA) flexibilizar temporalmente la normativa de uso y extracción de agua en zonas afectadas por la sequía. Este decreto permite reasignar recursos hídricos, priorizando el consumo humano y el abastecimiento de agua para pequeños agricultores, y facultando la construcción de infraestructura de emergencia, como pozos y sistemas de riego alternativos. La declaración de escasez hídrica es, en esencia, un mecanismo que busca mitigar los efectos de la sequía, permitiendo intervenciones que normalmente no estarían permitidas, para asegurar el abastecimiento de agua en sectores críticos.

La distribución irregular del agua en el territorio chileno, sumada a un modelo de gestión que prioriza intereses económicos por sobre las necesidades locales, ha generado históricas tensiones y conflictos. La implementación del modelo neoliberal ha favorecido la concentración de la propiedad del agua en sectores como el eléctrico, minero y exportador, en desmedro de las comunidades locales. Este enfoque, que trata el agua como un bien privado y transable en el mercado, ha desatendido la regulación necesaria para garantizar su disponibilidad y acceso equitativo.

Las tensiones por el acceso a los recursos hídricos en Chile responden estructuralmente a un modelo de gestión centrado en criterios de asignación y transacción en el mercado, generando históricas tensiones entre los involucrados. La implementación de este modelo basado en el libre mercado ha favorecido la concentración de la propiedad del agua en los sectores eléctrico, minero y exportador (considerados los "motores" del desarrollo nacional), en desmedro del acceso de este recurso para la mayoría de las comunidades locales. En este sentido, los recursos hídricos han sido fundamentales para el "éxito" del modelo económico en Chile, ya que las principales

industrias de exportación, como la minería y la agricultura, demandan grandes cantidades de agua.

Esta condición asimétrica se sustenta en el marco jurídico del actual Código de Aguas, que está respaldada en la Constitución de 1980. Dicho marco, define al agua simultáneamente tanto como un bien nacional de uso público y como un bien económico. Es decir, trata al agua un recurso considerado esencial para la vida, como un bien privado, promoviendo la regulación de su uso y acceso a través del "mercado del agua". En este mercado, predominan las dinámicas de oferta y demanda, frecuentemente priorizando intereses económicos por encima de las necesidades de la población y sin los resguardos ambientales necesarios para garantizar la disponibilidad de este recurso vital y escaso (Larraín, 2006).

Otra particularidad del marco jurídico es que, una vez concedidos los derechos de agua a los privados, estos se otorgan de forma gratuita y a perpetuidad.

Para comprender el modelo de gestión del agua en Chile y las bases de la conflictividad, es necesario examinar el contexto sociopolítico en el que se implementó este sistema.

A inicios de la década de 1970, se caracterizó por la instauración del modelo económico neoliberal a nivel global. Este periodo estuvo marcado por un cambio estructural en las estrategias de acumulación de capital y en las formas políticas, culturales y estéticas (Vertiz y López, 2012). El neoliberalismo surgió en este contexto como respuesta a la crisis del modelo de intervención estatal en la economía, que había predominado bajo el esquema de industrialización por sustitución de importaciones entre las décadas de 1930 y finales de 1960.

La forma en que la crisis económica global afecta al territorio es evidente, ya que altera las condiciones de vida, el hábitat, la salud y el medio ambiente de sus habitantes. En este sentido, los países latinoamericanos son los que sufren las principales consecuencias de la implementación del modelo neoliberal, afectando diversos ámbitos de la vida.



En el caso de Chile, el modelo neoliberal se impone mediante un golpe de Estado en 1973, apoyado por Estados Unidos, que derrocó al gobierno de la Unidad Popular y llevó a los militares al poder, impactando profundamente a la sociedad chilena.

Entre 1973 y 1981, se forjaron las bases políticas que sustentan el actual Código de Aguas. En 1981, es decir, a ocho años después del golpe militar, se implementa en Chile un modelo de gestión que define al agua como un recurso privado y transable en el mercado. Esto implicó la transferencia de la gestión y financiamiento del agua desde el Estado hacia el sector privado, con el Estado actuando más como facilitador que como proveedor. En este marco sociopolítico, se crea el Código de Aguas, que se convierte en el marco regulatorio de este recurso y rige hasta la actualidad. En dicho documento se declara:

"Art. 5, Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente Código." (Códigos de Aguas de 1981)

La dictadura militar instauró un modelo neoliberal que define al mercado como el regulador principal de la vida social. El modelo keynesiano, basado en un Esta-

do de compromiso y construido desde los años cincuenta en Chile, fue desmantelado. Esto redujo el rol del Estado a un mero facilitador e incentivó la inversión privada, disminuyendo su función como garante de derechos sociales (Guerrero-Valdebenito et al., 2016).

En este contexto político y económico, el agua pasa a ser considerada un elemento esencial tanto para los procesos de acumulación de capital como para la reproducción de la población. Como señala Pirez (2012):

"La orientación mercantil de los servicios que supone valorización del capital en su producción y circulación, subordinando la satisfacción de las necesidades a la obtención de ganancia; y la disposición de dinero suficiente para su consumo y, de allí la integración en el mercado de trabajo. Un servicio urbano producido como mercancía se destina a la población con capacidad de compra, es decir, que cuenta con recursos monetarios suficientes para aplicarlos a su consumo." (p.353)

Uno de los aspectos más característico del Código de Aguas es la definición contradictoria del recurso hídrico. Por un lado, el código establece que el agua es un bien nacional de uso público; por otro, la clasifica como un bien privado, permitiendo la concesión de derechos de agua a particulares. Así, los particulares pueden adquirir

propiedad sobre un bien que se considera de uso público, mediante una concesión de derechos de uso que es gratuita y a perpetuidad.

Otra de las características inéditas del Código de Aguas, y que ha sido objeto de cuestionamiento, es el trato diferenciado que se da a las aguas superficiales y subterráneas. Aunque estos recursos están claramente interconectados, el código actual los aborda por separado, lo que impide una gestión integrada de los recursos hídricos y limita la consideración de la cuenca hidrográfica como una unidad de gestión (Budds, 2020).

El Código de Aguas también introduce una nueva categoría de derechos sobre el agua, distinguiendo entre *derechos consuntivos* y *no consuntivos*. Los derechos consuntivos permiten consumir agua sin posibilidad de reutilización superficial, y se aplican en actividades como riego, minería, industria y uso doméstico porque se consume completamente o se transforma en otra forma, como vapor o productos. En contraste, los derechos no consuntivos se refieren a la autorización para usar agua de manera que, una vez empleada, debe ser devuelta al cauce natural sin alteraciones significativas en su cantidad o calidad. Esto significa que el agua utilizada no se consume por completo y puede ser reutilizada por otros usuarios en las partes bajas de las cuencas. Un ejemplo típico de derechos no consuntivos son los proyectos hidroeléctricos, donde el agua es utilizada para generar energía y luego devuelta al río.

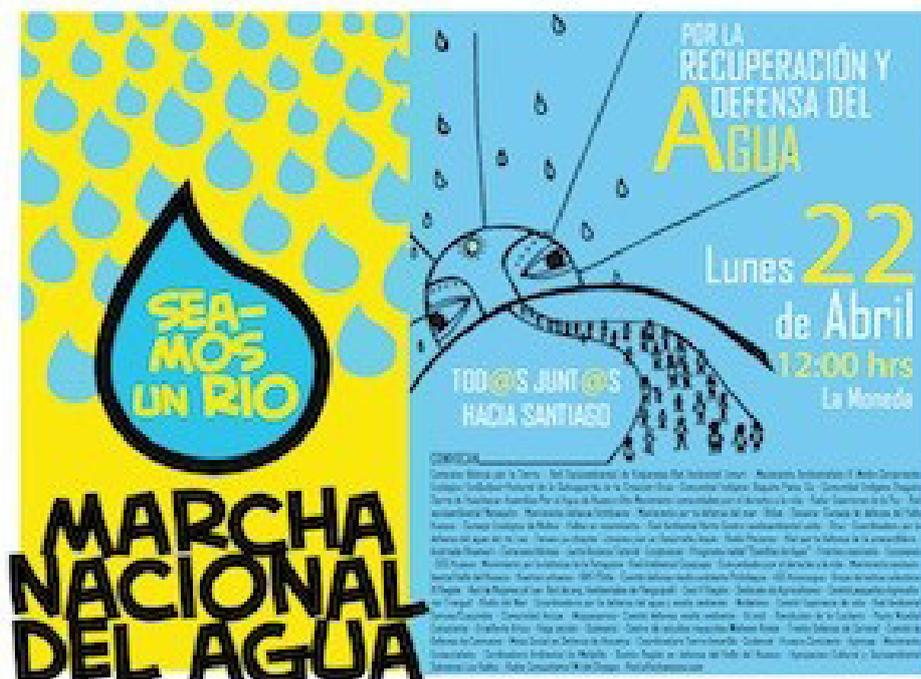
Los efectos de este modelo han provocado que la mayoría de los derechos consuntivos se concentren en el sector minero, industrial y en la agricultura a gran escala, mientras que, los derechos no consuntivos están en manos de las empresas hidroeléctricas. Como resultado, las comunidades locales

se encuentran en una situación de completa desventaja en cuanto al acceso y uso de los derechos de agua.

Mediante la aplicación de principios neoliberales, como el derecho de propiedad privada, el mercado y la desregulación, el objetivo del Código de Aguas de Chile era fomentar la inversión en infraestructura hidráulica y mejorar la eficiencia en el uso del agua (Budds, 2020). Sin embargo, la implementación del código ha resultado en una gran concentración de derechos en manos de grandes empresas privadas, como hidroeléctricas, mineras, agroindustrias y compañías sanitarias, generando una serie de efectos sociales, ambientales y económicos adversos para las comunidades locales.

Guerrero-Valdebenito et al. (2018) describen los diversos impactos territoriales que han surgido a partir de la implementación de este modelo:

A nivel económico, la disminución y contaminación del agua disponible para riego ha tenido impactos significativos en la agricultura de subsistencia campesina. El agua se ha reducido debido al uso desregulado e indiscriminado por parte de las grandes empresas transnacionales que se establecieron en el país en los años ochenta. Este cambio en el modelo productivo transformó a los campesinos en obreros o trabajadores



temporeros y asalariados, desestructurando así la base de su identidad campesina.

A nivel sociocultural, para muchas comunidades, especialmente las indígenas, el agua no solo posee un valor económico, sino también un profundo valor cultural que define su identidad y es considerado un recurso patrimonial de gran importancia. La pérdida o contaminación de los recursos hídricos, como resultado de un modelo de gestión desigual y sin una adecuada regulación, ha alterado las costumbres y tradiciones de numerosas comunidades. En casos extremos, esto ha llevado a la migración de comunidades hacia otros territorios.

A nivel de salud, los efectos de la contaminación de las napas afluentes por materiales pesados como cobre, hierro, arsénico, zinc, cianuro, plomo y mercurio, provenientes de la actividad minera en el norte del país, han incrementado las enfermedades asociadas con estos metales, superando los límites permitidos. En la zona central del país, el uso extensivo de pesticidas en actividades agrícolas se relaciona con un aumento de enfermedades como alergias, malformaciones y cáncer, especialmente entre las mujeres temporeras.

A nivel medioambiental, muchos proyectos de explotación de recursos naturales han causado una degradación significativa de los ecosistemas, afectando el abastecimiento de recursos como el agua, la regulación del clima, la flora, la fauna y el paisaje. La construcción de represas y embalses en el centro y sur del país, junto con el secado y agotamiento de las napas de agua debido a la sobreexplotación en el norte por las mineras y en el sur por las papeleras y empresas forestales, ha tenido un impacto considerable en la pérdida de biodiversidad.

A nivel social, la implantación de este modelo ha tenido efectos negativos, como la división de comunidades debido a la venta de derechos de agua y la falta de organizaciones y liderazgo para defender los derechos. Sin embargo, los efectos adversos de esta legislación han llevado a la reorganización de las comunidades en tiempos recientes, que han formado diversas acciones colectivas para la defensa de los recursos hídricos.

Los impactos territoriales derivados del modelo de gestión del agua en Chile son innegables. Los conflictos por el agua han afectado a todo el territorio nacional du-



rante un largo período, y no se limitan solo a las zonas secas o con escasez de precipitaciones. Por lo tanto, las causas de estos conflictos no pueden atribuirse únicamente a las condiciones geográficas o climáticas. Más bien, son el resultado de diversas contradicciones y desigualdades en el modelo de asignación, distribución y gestión del recurso, así como de la creciente conflictividad entre el sector privado, la sociedad civil y el Estado.

Los conflictos sociales en torno al agua en Chile se pueden clasificar en cuatro puntos problemáticos:

- **Conflictos por escasez del recurso hídrico:** Estos conflictos surgen principalmente debido a la sobreexplotación de los cauces por grandes empresas, lo que lleva al agotamiento de los recursos. Esto es especialmente prevalente en el norte de Chile, una región con un clima seco y desértico, donde la escasez afecta tanto a usos agrícolas como domiciliarios.
- **Contaminación de cauces y cuerpos de agua:** La contaminación de ríos, cuencas y del mar es un problema significativo en la zona centro y sur del país. Este problema es causado por la sobreexplotación de recursos hídricos superficiales y subterráneos por parte de empresas forestales, mineras, productoras de celulosa, piscicultura e hidroeléctricas.
- **Restricción de acceso de las comunidades a fuentes de agua:** En algunos casos, comunidades locales que históricamente han utilizado recursos hídricos han sido excluidas del acceso. Los derechos de agua han sido otorgados a privados o empresas, que incluso venden estos derechos a terceros sin relación con las comunidades que tradicionalmente usaron el recurso.
- **Acumulación de derechos de agua en grandes empresas:** El sistema de asignación y distribución del agua establecido por el Código de Aguas ha llevado a una concentración del recurso en cuatro sectores principales: hidroeléctricas, compañías sanitarias, agroindus-



trias y minerías. Esto ha resultado en una concentración significativa de derechos de agua en manos de grandes empresas.

"El 90% de los derechos de aguas de uso no consuntivos, están en mano de solo tres grandes hidroeléctricas, donde solo una empresa ENDESA posee el 81% de estos derechos. El 90% de agua potable, alcantarillado y las sanitarias que abastecen a casi la totalidad de los polos urbanos, se privatizaron y trasnacionalizaron, convirtiendo a estos servicios en los más caros de América Latina. El 85% de las concesiones de agua para usos no consuntivos se concentran en el sector agroindustrial orientados a la exportación principalmente de frutas. El sector minero consume un 66% del agua en el norte del país..." (Guerrero-Valdebenito, 2016: p.103)

Según la información presentada, el acceso al agua para la población en Chile es extremadamente limitado, con menos del 10% de los recursos hídricos disponibles para el



uso público. Esta situación constituye una base fundamental de la conflictividad territorial en el país en torno a este recurso. .

En el contexto analizado, es crucial entender los motivos políticos que dieron origen al Código de Aguas. Este código fue establecido durante el gobierno militar de Augusto Pinochet (1973-1990), un período marcado por la falta de oposición política. En consecuencia, el Código de Aguas refleja fielmente los intereses políticos y económicos del régimen militar, así como de los tecnócratas gubernamentales y de los sectores industriales (Budds, 2020).

Comentarios finales:

A la luz de lo anterior, es posible afirmar que, el modelo de producción adoptado por las clases hegemónicas impacta profundamente en los territorios. En este contexto, el papel del Estado y el mercado es fundamental, ya que ambos actúan como motores del modelo que configura las relaciones de consumo e inversión en un espacio determinado. En el marco del modelo capitalista, el Estado y el mercado están estrechamente vinculados; en este caso, el Estado considera al mercado como el mo-

tor de la economía, facilitando el desarrollo de los actores privados.

Como señala Pirez (2012), el agua es un servicio urbano esencial para los procesos de acumulación de capital y la reproducción de la población. La creciente privatización de los servicios básicos está vinculada a la crisis de los modelos estatales, que llevaron a reformas que crearon condiciones propicias para la privatización en diversos países de América Latina, priorizando los intereses privados sobre el bienestar de la población. En el caso analizado, el marco regulatorio favorece los intereses privados en desmedro del interés público, particularmente en lo que respecta al uso del agua para fines ecológicos y necesidades humanas básicas.

El modelo de gestión del agua en Chile, establecido durante las reformas neoliberales del régimen militar, ha experimentado algunas modificaciones tímidas en las últimas décadas, pero sigue manteniendo el enfoque de mercado en la regulación del acceso a los recursos hídricos. A esto se suma la creciente escasez de agua en Chile desde 2010, generando crisis asociadas a la "mega sequía" y a variables climáticas. Esto sugiere que el problema del agua deriva de un modelo de gestión

ineficiente, basado en condiciones asimétricas de acceso a un recurso vital como lo es el agua.

Este modelo de gestión ha resultado en varias consecuencias negativas, como la creación de un monopolio del agua que concentra los derechos mayoritariamente en empresas mineras, agrícolas, forestales y sanitarias. Esto ha exacerbado el estrés hídrico y la destrucción de cuencas, debido al uso indiscriminado del recurso, a menudo a expensas de valiosos ecosistemas. Además, el modelo perpetúa la inequidad social al discriminar el acceso al agua de pequeños campesinos y agricultores, afectando gravemente su calidad de vida y aumentando la pobreza en las áreas rurales.

Teniendo en cuenta que, el agua posee un valor económico, ambiental y social. En términos económicos, su escasez la hace valiosa y ha sido utilizada para justificar la propiedad privada y la comercialización. Ecológicamente, es un recurso esencial para la mayoría de los entornos naturales. Socialmente, representa un referente cultural e identitario para muchas comunidades, siendo considerada una fuente de vida, parte integral del territorio y un elemento configurador del paisaje."

La privatización del agua en Chile es un

tema controversial que continúa evolucionando, con un creciente movimiento social y político que aboga por un modelo más equitativo y sostenible en la gestión de este recurso vital

Está claro que, la relación entre el agua y la sociedad es compleja. Por lo tanto, es necesario reconfigurar esta relación, dando prioridad a los derechos y necesidades de los ciudadanos sobre los intereses económicos del mercado.

Bibliografía.

- Aranda Valenzuela, Pablo (2013): "Los derechos de aprovechamiento de agua en Chile y su marco regulatorio". En Revista de Derecho, Escuela de pos grado. Pág. 105-122.
- Budds, J. (2020): "**Gobernanza del agua y desarrollo bajo el mercado: Las relaciones sociales de control del agua en el marco del código de aguas de Chile.**" Investigaciones Geográficas, 59, pág. 16-27. <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2020.57717>
- Guerrero-Valdebenito, R; Fonseca-Prieto, Francisca; Garrido-Casti-



llo, Jaime; García-Ojeda, Mauricio. (2018): "El código de aguas del modelo neoliberal y conflictos sociales por agua en Chile: Relaciones, cambios y desafíos". En revista Agua y Territorio. Universidad Jaen, España. Pág. 97-108.

- Larraín, Sara: (2006): "El agua en Chile: Entre los derechos humanos y las reglas del mercado". En Polis Revista Latinoamericana. N°14. Pág. 1-20.
- López, Emiliano y Vértiz, Francisco. (2012): "Capital transnacional y proyectos nacionales de desarrollo en América Latina. Las nuevas lógicas del extractivismo neo desarrollista". En Revista Herramienta n50, Ed. Herramienta.
- Pirez Pedro (2012): "Servicios Ur-

banos: La Crisis de los Modelos (Entre lo Privado y lo Público, lo Mercantil y la Des mercantilización". En Ciudades del 2010. Entre la Sociedad del Conocimiento y la Desigualdad Social. Alicia Ziccardi (Coordinadora), México UAM 2012

Otros documentos consultados:

- Código de Agua N°1122 (13 de agosto de 1981)
- Página web:

<https://dga.mop.gob.cl/administracionrecursoshidricos/decretosZonasEscasez/Paginas/default.aspx>

