

Año: XXXVI, 1995 No. 825

N. D. Verónica Spross es licenciada en administración de Empresas, catedrática en la Universidad Francisco Marroquín y directora del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).

Carroll Ríos de Rodríguez tiene una maestría en Estudios Latinoamericanos. Es fiduciaria y catedrática en la Universidad Francisco Marroquín y directora del Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES).

Derechos de Propiedad del agua

Por Verónica Spross y Carroll Ríos de Rodríguez

¿El agua: bien público o privado?

El diccionario dice que el agua es un líquido transparente formado por la combinación de un volumen de oxígeno y dos de hidrógeno. Esta definición no aclara la relación que existe entre las personas y el agua. Es útil acuñar una definición social, por así decirlo, que resuelva la incógnita: ¿es el agua un bien privado o un bien público?

El agua es un bien económico o privado porque es escaso y su consumo por una persona afecta el consumo por otras. Se aplica al agua el principio de exclusividad que establece "que el disfrute de un producto por un individuo excluye su disfrute por otro" (Miller).

Un bien económico es aquel que, por su grado de escasez en relación con las necesidades del hombre, es sujeto de la acción de éste. Necesitamos del agua para sobrevivir. Es un bien que nos brinda satisfacción o alegría y por eso le asignamos un valor y estamos dispuestos a pagar un precio por consumirlo. Solemos poseer o utilizar cantidades específicas de agua.

El agua es frecuentemente tratada como un bien público y no como un bien económico. Esto da lugar a que se planteen soluciones contrarias a la intención de hacer un buen uso de este recurso tan escaso. Los problemas surgen en vista del concepto erróneo de que es un bien que no debe apropiarse, cuando la realidad demuestra que los derechos de propiedad sobre el agua permiten que ésta se utilice sin desperdiciarla.

Al analizar el tema se debe tomar en cuenta que no se trata solamente de un problema de ingeniería sanitaria o hidráulica, sino principalmente de un problema económico. Recordemos que la economía es la ciencia que estudia la asignación de los recursos escasos. Por su condición de bien escaso las normas jurídicas en torno al agua deben tomar en cuenta la naturaleza humana y los incentivos económicos que mueven u orientan su asignación.

Algunos analistas asumen que el agua puede ser un bien económico, político, ambiental y social. La premisa subyacente de esta percepción es que la acción humana dirigida a utilizar el agua, que es de índole política, es distinta de la acción

humana económica, ambiental y social. O, en otras palabras, que el actor económico es diferente del actor social, político y ambiental.

Esta idea no es realista. Todos los días, todos podemos actuar dentro de los campos de la economía, la política, la sociedad o el medio ambiente, y es absurdo pensar que antes de hacerlo oprimimos un botón para modificar nuestra actuación.

¿Qué características pueden atribuírsele a la acción humana, entonces? Según la teoría general de la acción humana, los seres humanos somos seres imperfectos. Nos desenvolvemos en un mundo también imperfecto en el cual los bienes son escasos. Tendemos a actuar para mejorar nuestras condiciones de vida y para ello escogemos entre distintas opciones e incurrimos en costos de oportunidad. Tratamos de economizar el trabajo y obtener las mayores ventajas posibles con el menor esfuerzo.

Lo que sí difiere entre los campos económico, social, político y ambiental son las reglas del juego. Estas delimitan los medios que podemos utilizar para la obtención de nuestros fines. Por ejemplo, en lo económico compramos bienes a través del mercado, mientras que en el campo político <compramos> bienes políticos mediante la elección del candidato cuyos ofrecimientos más nos placen.

El agua es un bien vital para las personas. ¿Bajo qué tipo de reglas se le dará un mejor uso? ¿Qué marco legal debe imperar?

Asignación Política

Las personas que estiman que el agua es un bien público tienden a favorecer la intervención gubernamental para asignar los derechos de uso de agua.

Veamos el caso de don Pedro, que usa el agua para el cultivo de flores, o don Juanito, que la aprovecha para su siembra de arroz. ¿Quién tiene más derecho a utilizar el agua de un río? Podría argumentarse que es prioritario el uso que le da don Juanito, pues se trata de la producción de alimentos básicos. Sin embargo, para don Pedro el cultivo de flores es su forma de ganarse el pan diario. El vende flores para poder comprar maíz, frijoles y arroz.

Para ambos agricultores es igualmente necesaria el agua. El problema está en cómo asignarla a cada uno, si no tienen claros los derechos de propiedad sobre la misma.

Es imposible determinar objetivamente cuál de los dos productos merece más el agua, pues entrarían en juego mil y un factores que escapan a la mente humana. Hasta cierto punto, las leyes que requieren una decisión política esperan que el servidor público con poder de toma de decisión haga precisamente lo imposible. Este funcionario puede tener buenas intenciones, pero es un ser humano imperfecto tomando decisiones con base en información incompleta. Es probable que cometa errores que perjudiquen el bienestar de la comunidad.

Otra consecuencia negativa de la toma de decisiones políticas es que fomenta la búsqueda de rentas. Cuando el gobierno interviene en la asignación de derechos de

agua, los empresarios, políticos y burócratas encuentran oportunidades para expandir su riqueza personal a costas de otros. Los buscadores de rentas se esforzarán por elevar los costos de transacción a sus competidores y redefinir los derechos de propiedad a su favor. Pueden encontrar oportunidades para enriquecerse lícita o ilícitamente. Eludir la regulación o lograr que ésta los favorezca explícitamente son actos dentro de la ley, mientras que el soborno, la corrupción y el contrabando son actos ilegales. (Anderson, Krueger, Tullock).

En gran parte, la teoría que favorece la asignación política de derechos de uso de agua descansa sobre una doble falacia. Asume que el mercado es incapaz o ineficiente en la asignación de este <bien público> y que la intervención gubernamental no es sólo necesaria sino conducirá a resultados eficientes. Es una falacia porque el agua no es un bien público sino un bien económico. Además, aún en casos en los que se pudiera confirmar que el mercado rinde resultados ineficientes en la asignación de los bienes públicos, no es lógico suponer que el gobierno automáticamente logrará una asignación más eficiente. La intervención gubernamental tiene costos. Muchas veces los costos de la acción política exceden los costos sociales de la ineficiencia del mercado, en cuyo caso el gobierno no debe intervenir.

Propiedad Comunal

Cuando se estima que el agua es un bien público se tiende a favorecer la existencia de aguas comunales o de propiedad común, sin reconocer que esto conlleva a la llamada «tragedia de lo comunal».

Lo que es de todos, no es de nadie y nadie lo cuida. Los individuos que tienen acceso a la propiedad comunal tienen el incentivo de sobreexplotar y contaminar ese recurso para derivar de él la mayor ventaja posible. Los demás usuarios acarrearán con una porción del costo impuesto por el sobre explotador, costo que no será lo suficientemente grande como para que intenten frenarlo. Lo peor es que todos los que tengan acceso a la propiedad comunal actuarán de igual forma y ésta se agotará o contaminará irreparablemente. Para evitar la tragedia de lo comunal, se debe redefinir los derechos de propiedad sobre el agua y permitir una asignación económica de dichos derechos.

Asignación Económica

Siendo el agua un bien económico escaso y valioso, la asignación económica mediante derechos de propiedad claramente definidos es preferible a la asignación política y a la propiedad comunal.

A diferencia de la asignación política, que descansa sobre la toma de decisión de un funcionario o grupo de funcionarios, el proceso económico implica el conocimiento de millones de personas, muchas de las cuales ni siquiera se conocen entre sí. Además, las condiciones y precios del mercado varían diariamente, lo que hace variar las decisiones de las personas con relación a la producción o actividad que realizan. Si los precios de las flores mejoran sustancialmente y los del arroz bajan, podría resultar más conveniente que don Pedro alquile el terreno y los derechos de agua de don

Juanito, y así aumente la producción de flores. Don Juanito obtiene ingresos por el alquiler y, además, se dedica a fabricar sombreros de paja, con lo que resulta en una mejor situación. El resultado de una transacción voluntaria permite incrementar el bienestar de ambos, pues se invierte en aquella actividad que tiene más rendimiento.

Esto sucede gracias al mecanismo de los precios, una especie de tablero de información que proporciona los datos necesarios para tomar las mejores decisiones. Cuando se altera el mecanismo de los precios, las decisiones de las personas no son las más eficientes, sino que se dan inversiones de poco beneficio que derivan en desperdicio de recursos. Las transacciones voluntarias entre las personas ocurren cuando hay derechos de propiedad bien definidos.

Las reglas en torno al aprovechamiento de cualquier bien o servicio constituyen un conjunto de derechos de propiedad. Los derechos de propiedad deben ser privativos, separables y alienables. Son privativos o exclusivos cuando las personas tienen título de propiedad y disponen de él libremente, en forma absoluta y sin interferencias, siempre que no dañen los derechos similares de los demás. Cuando está claro cuáles son las obligaciones y derechos del dueño, disminuyen las disputas en relación con la propiedad.

Los derechos son separables cuando se puede intercambiar uno o más elementos de un conjunto de derechos Y son alienables cuando se permite el intercambio voluntario de estos derechos.

La gran ventaja de un régimen que cumple con estas características es que provee los mecanismos necesarios para que se dé la reasignación permanente de los derechos de propiedad, sin que exista expoliación. Resuelve los conflictos respecto a la propiedad por medio del juego de intereses individuales. Tienden a asignar los títulos a aquellos que más valoran el bien y que mejor uso le darán. (Lepage). El propietario goza de estabilidad y seguridad jurídica, Imprescindibles para la inversión y el crecimiento económico

La Solución para Guatemala

Si lo que se busca es conservar y hacer uso racional de las aguas, es necesario que las reglas del juego fortalezcan y no debiliten los contratos suscritos voluntariamente. Deben respetar las transacciones que emerjan en un sistema de mercado de aguas de tal forma que la asignación económica coloque este recurso en manos de aquellas personas que más lo valoran y mejor uso le pueden dar.

Para ello es imprescindible contar con un régimen de derechos de propiedad claro y estable, ya que sin él no se pueden dar transacciones libres. La Constitución Política de la República no es clara en su protección del derecho de propiedad privada. A pesar de ello, se debe implantar un régimen de derechos que se asemeje lo más posible a un sistema de propiedad privada. Los títulos para el uso del agua deben ser privativos, separables y alienables.