



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ENFOQUE DE GOBERNANZA MULTINIVEL EN LOS CONFLICTOS
SOCIO-TERRITORIALES: ESCASEZ HÍDRICA EN EL ACONCAGUA,
CHILE**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

GUILLERMO ANDRÉS PIÑONES AGUILERA

**PROFESOR GUÍA:
ANTOINE MAILLET**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
ANAHÍ URQUIZA GÓMEZ
MARÍA CHRISTINA FRAGKOU**

SANTIAGO DE CHILE
2021

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO
DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

POR: Guillermo Andrés Piñones Aguilera.

FECHA: 05/04/2021

PROFESOR GUÍA: Antoine Maillet.

**ENFOQUE DE GOBERNANZA MULTINIVEL EN LOS CONFLICTOS SOCIO-
TERRITORIALES: ESCASEZ HÍDRICA EN EL ACONCAGUA, CHILE**

El doble escenario de mega-sequía y escasez hídrica que ha afectado a la zona central del país en el periodo 2010-2019, la evolución de conflictos socioterritoriales y las diversas respuestas desde los distintos niveles de gobierno en el mismo periodo, han motivado la investigación sobre las características y condicionantes de las dinámicas multinivel que han surgido en relación con los conflictos socioterritoriales por escasez hídrica en Chile. Esta investigación fue abordada a través del enfoque analítico de gobernanza multinivel y del método process-tracing para reconstituir la trayectoria causal del conflicto por escasez hídrica en la cuenca del río Aconcagua, en relación con las interacciones de actorías o redes de política y la respuesta de la institucionalidad pública.

Entre los resultados, se observa en general un periodo fragmentado, en el cual las características y condicionantes de las dinámicas multinivel han estado marcadas por los cambios de coalición gobernante con diferentes estrategias respuestas al conflicto por escasez hídrica, generando escenarios de corto-mediano plazo, que han condicionado el tipo de interacciones entre los actorías gubernamentales y las demandantes en los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones, alternando entre una relación de carácter sectorial del gobierno central y los beneficiarios, y de carácter territorial, que ha permitido un mayor protagonismo de los organismos públicos subnacionales y la generación de procesos de gobernanza local.

Se destaca que tanto la evolución en la politización de las APRs, como la formación de espacios participativos para la formulación de políticas y carteras de inversión pública a nivel subnacional, han derivado en la articulación de redes multinivel de las actorías demandantes y el surgimiento de dinámicas de gobernanza multinivel. Sin embargo, estas dinámicas han estado limitadas tanto por las características del marco institucional del agua como también por las asimetrías de poder entre las redes de actorías demandantes sobre el conflicto, las cuales se expresan en la priorización del tipo de soluciones y en la captura de beneficios públicos. A su vez, si bien existen casos de “Mesas Hídricas” que involucraron procesos de vínculo entre los niveles subnacionales y el nivel central, la limitada incidencia y recursos de los niveles subnacionales han dificultado la implementación de acuerdos y la formalización de la participación actores sociales en los procesos de gobernanza.

Por último, se sugiere que la incorporación de diversos niveles en la toma de decisiones en el ámbito hídrico plantea interrogantes en cuanto a los intereses y asimetrías de poder de las actorías involucradas, y también sobre la efectividad y legitimidad de cada nivel en relación con la generación e implementación de acuerdos.

DEDICATORIA

A mi hija Gabriela que acompañó mis pensamientos mientras escribía estas palabras.

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos por el apoyo recibido al FONDECYT “¿De la dispersión a la acumulación? Consecuencias políticas de los conflictos socio-territoriales en perspectiva comparada (Chile y Perú)” n°1180496; al Centro de Ciencias del Clima y la Resiliencia – (CR)2, ANID/FONDAP/N°15110009, en especial, al grupo Gobernanza e Interfaz Ciencia-Política (GOVSPI) y, al Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social – COES, CONICYT/FONDAP/N°15130009.

Agradezco especialmente la dedicación y constante motivación de Antoine Maillet como profesor guía para orientar el avance, provocar las necesarias dudas y resaltar la importancia de este trabajo. También, al Departamento de Ingeniería Industrial y al programa MGPP por todo el aprendizaje de estos 2 años, y por supuesto, a mis compañeras y compañeros de generación en quienes encontré un gran grupo humano, con muchas coincidencias de mirada y de desafíos futuros.

Por último, a mi familia por ser los consejeros y el soporte en cada nuevo paso. Gracias.

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción.....	1
1.1. Problema de investigación.	1
1.2. Objetivos.....	2
1.3. Estructura de la tesis.	3
2. Marco Conceptual.....	4
2.1. Conflictos socioterritoriales: la acción y evolución política desde lo local.....	4
2.2. La gobernanza multinivel como enfoque analítico.....	6
2.3. Consideraciones para el análisis multinivel en la gobernanza hídrica.....	9
3. Antecedentes del Problema de Investigación.....	11
3.1. El modelo de gestión del agua en Chile en relación con la escasez hídrica.	11
3.2. Políticas y medidas desde el gobierno central frente a la escasez hídrica.	14
4. Diseño Metodológico.	16
4.1. Elección del caso de estudio.	16
4.2. Método y estructura de la investigación.	17
4.3. Recolección y análisis de datos.	18
4.4. Narrativa causal preliminar e hipótesis de trabajo.....	22
5. Resultados y Discusión.....	25
5.1. Manifestación pública del conflicto por escasez hídrica y de las limitaciones de la institucionalidad del agua (2010-2013).	27
5.2. Propuestas de reforma a la institucionalidad del agua e impulso de procesos participativos territoriales (2014-2017).	31
5.2.1. Mesas Territoriales del Agua en torno al conflicto por escasez.....	32
5.2.2. Articulación multinivel de las asociaciones de Agua Potable Rural.....	36
5.2.3. Política de desarrollo y sostenibilidad hídrica de la región de Valparaíso.....	39
5.3. El retorno a la estrategia sectorial para abordar el conflicto (2018-2019).....	42
5.4. Discusión de resultados.	47
5.4.1. Características de las dinámicas multinivel en el conflicto de escasez hídrica.....	47
5.4.2. Limitaciones e incentivos para la gobernanza multinivel.....	50
6. Conclusión.....	54
7. Bibliografía.	57

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura n°1: Diagrama conceptual para el análisis de las dinámicas multinivel en los conflictos socio-territoriales	8
Figura n°2: Esquema de procesamiento del método process-tracing con entrada inductiva.....	18
Figura n°3: Esquema del análisis de datos de la investigación	19
Figura n°4: Principales procesos e hitos asociados al conflicto por escasez hídrica en la cuenca del Aconcagua	26
Figura n°5: Modelo de gobernanza de la Política Hídrica Regional de Valparaíso.	41

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla n°1: Actorías relevantes identificados en el caso de estudio.....	20
Tabla n°2: Entrevistas realizadas a actorías relevantes del caso de estudio.....	21

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Problema de investigación.

La evolución de los conflictos en Chile durante la última década ha estado marcada por una heterogeneidad de actores y tipos de demandas, siendo uno de sus rasgos característicos, la emergencia de diversas expresiones de conflictividad a nivel territorial (Garretón et al., 2018). Este tipo de conflictividades, denominadas socio-territoriales, han surgido principalmente a raíz de problemáticas locales propias de un territorio, evidencian la articulación de nuevos actores en la dinámica política y su evolución en el tiempo hasta trascender el ámbito local, que en ocasiones ha alcanzado una amplia repercusión pública (Delamaza et al., 2017). En cuanto a su desarrollo, Valenzuela et al. (2016) identifican conflictividades que han transitado desde demandas particulares, localizadas y/o ambientales-reivindicativas, hasta articularse en movimientos transversales de alcance regional. En la misma línea, el Informe Anual del Observatorio de Conflictos del 2018 (Garretón et al., 2018), identifica una evolución gradual en las protestas de tipo socio-ambiental ocurridas entre 2012 y 2017, hacia demandas estructurales por desarrollo local, que incluyen discursos por una mayor autonomía política e igualdad de condiciones, las cuales son dirigidas principalmente hacia los organismos públicos a nivel central, regional o local, quienes a su vez, van requiriendo de nuevos mecanismos de respuesta para abordar estas conflictividades.

En cuanto al origen de estas conflictividades, Delamaza et.al (2017) apuntan principalmente a las externalidades ambientales generadas por las operaciones industriales de tipo extractivista, y a disputas por la protección del patrimonio local o del uso de recursos naturales, siendo el agua uno de los recursos afectados que ha motivado importantes movilizaciones a nivel local. A su vez, Stein (2018) agrega que la agudización de los escenarios de sequía aumentarán las tensiones y potenciales conflictos a niveles regionales y locales entre los diversos usos del agua y la forma en que diferentes intereses y grupos sociales tengan acceso a ella. En el caso de Chile, el escenario de “mega-sequía” (Garreaud et al., 2019) ha impactado principalmente a las cuencas de la zona central del país entre los años 2010 y 2019¹, siendo la cuenca del río Aconcagua una de las más afectadas. En este mismo periodo se han decretado 18 veces “Zona de Escasez Hídrica” a toda el área de la cuenca o a parte de las comunas que abarca (DGA, 2018), lo cual ha requerido la intervención desde el gobierno central a través de diversas políticas y medidas (MOP, 2020). Además, en enero del 2019, la cobertura nacional de las protestas sociales por la afectación de los sistemas de APR en la comuna de Panquehue (Cabrera, 2019), provincia de San Felipe, pusieron en evidencia el impacto social de un complejo conflicto por escasez hídrica que se expresa en la cuenca, lo cual ha requerido la intervención del gobierno central en diversas ocasiones (El Aconcagua, 2019; MOP, 2020).

¹ Si bien el estudio de Garreaud et al. (2019) aborda como periodo de mega-sequía entre 2010 y el 2018, para efectos de la presente tesis se ha incluido el año 2019, ya que evidenció condiciones de sequía extrema según lo señalado por el mismo autor (Garreaud, 2020).

En este complejo escenario, se señala que las consecuencias políticas de la evolución de la conflictividad socioterritorial pueden llegar a generar o modificar instituciones, políticas o normativas incluyendo nuevos mecanismos de gobernanza y propuestas de cambios en los marcos institucionales (Delamaza, 2019). Incluso existen evidencias en América Latina de cambios en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas relacionadas al agua a partir de los procesos de politización de las conflictividades socioterritoriales, el surgimiento de redes comunitarias a gran escala y la interacción de actores en diversos niveles (Dupuits, 2019; Sattler et al., 2016). Tomando estos antecedentes, surge el interés de explorar como han intervenido e interactuado a través de distintos niveles, tanto las actorías demandantes y demandas en el desarrollo de los conflictos socioterritoriales por escasez hídrica como los mecanismos de respuesta generados desde la institucionalidad pública, en lo que podemos denominar dinámicas de gobernanza multinivel (Behnke et al., 2019; Piattoni, 2010).

El enfoque de gobernanza multinivel posee una amplia y diversa conceptualización que, en general, se puede relacionar con complejas configuraciones o dinámicas de interacciones y mecanismos de coordinación multinivel en torno a la toma de decisiones y formulación de políticas (Paavola, 2007; Piattoni, 2010). Se plantea que estas dinámicas o configuraciones pueden surgir en contexto de conflictos ambientales, ya sea de *bottom-up* como resultado de la acción colectiva voluntaria y la negociación o, como resultado de procesos *top-down* a través de normativas o políticas que apuntan a ampliar la participación de actores (Paavola, 2008). Por tanto, este enfoque resultaría aplicable a un escenario de conflictos por escasez hídrica que en casi una década ha involucrado a diversas actorías y requerido de la acción institucional a distintos niveles, dota de relevancia a los fundamentos de la presente investigación para contribuir en el estudio de los conflictos aportando diversos marcos de análisis y, explorando las causales e implicancias de las decisiones políticas en la gobernanza territorial.

Del planteamiento anterior surgen la pregunta de investigación: ¿Cuáles son las características y condicionantes de las dinámicas multinivel en los conflictos socio-territoriales por escasez hídrica en Chile?

Esta pregunta de investigación será abordada mediante la aplicación de un estudio de caso sobre conflictos socio-territoriales por escasez hídrica en la cuenca del río Aconcagua, Chile (mencionado también como cuenca del Aconcagua).

1.2. Objetivos.

Objetivo general

Analizar las dinámicas multinivel derivadas de los conflictos socio-territoriales por escasez hídrica en la cuenca del río Aconcagua, las interacciones de las actorías o redes de política y la respuesta de la institucionalidad pública en el periodo 2010-2019.

Objetivos específicos

- a) Analizar la formulación de políticas sectoriales e instrumentos de respuesta institucional ante el conflicto por escasez hídrica.
- b) Analizar las interacciones de redes de política multinivel que intervienen en el conflicto por escasez hídrica.
- c) Determinar las características de los incentivos y/o condicionantes que indican en la generación de dinámicas de gobernanza multinivel.

1.3. Estructura de la tesis.

El presente documento está estructurado en siete capítulos partiendo por la presente introducción. El capítulo 2, contiene el marco conceptual de la investigación en base al delineamiento teórico de los conflictos socioterritoriales en Chile, la gobernanza multinivel como enfoque analítico y las consideraciones a tener para el análisis multinivel de la gobernanza del agua. En el capítulo 3 se abordan las principales características del modelo de gestión del agua en Chile en relación con la escasez hídrica y, principales políticas y medidas impulsadas por el gobierno central en el periodo analizado. El capítulo 4, detalla el diseño metodológico de la investigación, profundizando en la aplicación de método *process-tracing* con entrada inductiva y en el relato preliminar que permite proponer las hipótesis de trabajo.

Posteriormente, el capítulo 5 presenta la explicación de los resultados, primero abordando los hitos y procesos del conflicto en los tres gobiernos que abarcan el periodo analizado, luego, se incluye un siguiente subcapítulo que profundiza sobre los hallazgos relacionados a las características de las dinámicas multinivel y, un quinto subcapítulo, que plantea los obstáculos y/o incentivos en torno a la gobernanza multinivel. Finalmente, el capítulo 6 consta de la conclusión y el capítulo 7 de la bibliografía referenciada.

2. MARCO CONCEPTUAL.

2.1. Conflictos socioterritoriales: la acción y evolución política desde lo local.

La dimensión territorial de la conflictividad social se presenta como uno de los rasgos característicos de la evolución de la actividad contenciosa en Chile en la última década (Garretón et al., 2018). La investigación realizada por Delamaza et al. (2017) plantea que estas expresiones, denominadas como conflictos socio-territoriales, surgen de problemáticas situadas localmente en un territorio y protagonizadas por los propios demandantes a través de acciones contenciosas, y a su vez, pueden tener diverso origen; aquellos que surgen de externalidades ambientales a raíz de operaciones industriales o extractivas; otras de disputas sobre sitios del patrimonio local o del uso de recursos naturales; otras por negociaciones o disputas por ingresos resultantes de la industria extractiva; y también, aquellas que surgen en oposición a la modalidad centralizada de diseño e implementación de políticas públicas, la insuficiencia de servicios públicos y la limitada participación en la toma de decisiones a nivel territorial.

Estos autores también plantean que un segundo aspecto clave de estos conflictos es su proceso de politización, lo que conlleva que estos conflictos puedan trascender a su campo de acción original, ampliar su capacidad movilizadora desde coaliciones locales hacia otros territorios y alcanzar una alta notoriedad pública, involucrando importantes recursos y efectos políticos (Delamaza et al., 2017). En este sentido, se han identificado conflictividades que han transitado desde demandas particulares, localizadas y ambientales-reivindicativas, hasta articularse en movimientos transversales de alcance regional (Valenzuela et al., 2016). A su vez, el Informe Anual del Observatorio de Conflictos del 2018 (Garretón et al., 2018), identifica en las protestas de tipo socio-ambiental entre 2012 y 2017, una evolución gradual hacia demandas estructurales por desarrollo local, que incluyen discursos por una mayor autonomía política y una distribución de riquezas más equitativa para los territorios.

Respecto a la estructura política de los conflictos socio-territoriales, Delamaza et.al (2017) destacan, por una parte, procesos de involucramiento de actores locales plurales que han incorporado actores no-tradicionales y cuyas relaciones varían de acuerdo con las dinámicas del conflicto, y por otra, han aparecido nuevos actores de mediación en base a coaliciones o alianzas entre actores que van articulando redes que evolucionan con el conflicto y, en la misma evolución, van generando sus propios dispositivos de acción (Delamaza, 2019). Esta evolución se evidencia a través de articulaciones multinivel, dadas por complejas conexiones para la acción colectiva que involucran diversos actores e instituciones locales y extra-locales, con diferentes niveles de conexión y dinámicas entre los sistemas públicos, privados y territoriales (Delamaza et al., 2017).

En relación a los actores interpelados, se evidencia que a pesar de la creciente desconfianza de la población en la institucionalidad pública, la ciudadanía sigue demandando a los actores públicos en búsqueda de soluciones (Garretón et al., 2018; Valenzuela et al., 2016), siendo el gobierno central el principal actor demandado, por sobre el gobierno regional y el gobierno local, lo cual

muestra las expectativas aún existentes sobre el rol de la institucionalidad pública en materias territoriales y ambientales (Joignant et al., 2020). Sin embargo, la alta demanda al gobierno central, puede estar asociada a diversas causales asociadas a la gobernanza territorial, no excluyentes entre sí, tales como la carencia de recursos y capacidades a nivel local para abordar las demandas, la necesidad de intervenciones públicas que sobrepasan el ámbito local y de una coordinación multinivel (Ubilla, 2016), o puede derivar de la evolución que van desarrollando las conflictividades socio-territoriales a través de las ya mencionadas articulaciones multiescalares.

En cuanto a las consecuencias políticas que se advierten en los conflictos socio-territoriales, Delamaza (2019) propone una aproximación desde la evidencia empírica, considerando los efectos acumulativos y combinados de los conflictos, donde “las consecuencias de la acción colectiva se producen en combinación con elementos del contexto” (Delamaza, 2019; citando a Tatagiba y Teixeira, 2016). Este autor señala que las consecuencias pueden darse en el territorio donde se sitúa el conflicto, o alcanzar otras escalas, llegando a la política nacional y sectorial. En el territorio se pueden expresar cambios en el mapa de actores sociales; en las relaciones de poder; modificaciones en las orientaciones del gobierno local; y la creación de nuevas instituciones. Situados en otras escalas, estas consecuencias se pueden expresar en la creación de nuevas instituciones y/o la modificación de las antiguas; la modificación de políticas o normas; la emergencia de nuevas fuerzas políticas; y la inclusión de las demandas en los programas y plataformas de actores políticos nacionales.

Una arista adicional a las causales de origen y complejidad de los conflictos socioterritoriales, dice relación con las agravantes sociales asociadas a la desigualdad de los impactos del cambio climático, en especial en América Latina, y la exacerbación de los escenarios generados por conflictos socioambientales (Lo Vuolo, 2014; Novillo Rameix, 2018; J. C. Postigo et al., 2013). Además de limitar la disponibilidad de los recursos naturales para el acceso y uso de la población, generan una condición de doble exposición en sectores sociales vulnerables (J. C. Postigo et al., 2013), que en determinados casos puede conllevar a la agudización de las conflictividades locales (Stein, 2018). De acuerdo a Stein (2018) los efectos del cambio climático se pueden observar en América Latina a través de las prolongadas sequías, y de periodos cortos e intensos de precipitación, cuyos impactos generarán tensiones por el uso y acceso al agua a escala nacional y local. El escenario anterior, señala el mismo autor, se agudiza con los altos índices de pobreza de la región y la exclusión y desigualdad socioeconómica que han dejado las políticas neoliberales de desregularización y privatización, que han generado estructuras institucionales de poder que reproducen las desigualdades, que por una parte, impiden que los costos de los fenómenos climáticos sean distribuidos equitativamente y por otra, impiden que las soluciones técnicas y financieras de adaptación sean accesibles para toda la población.

La conceptualización de los conflictos socioterritorial y de sus consecuencias políticas establece un enfoque relevante para comprender las nuevas dinámicas de acción colectiva desde el nivel local y plantea una referencia clave para el análisis de sus potenciales efectos en las dinámicas institucionales y los procesos de formulación de políticas que plantea la presente investigación.

2.2. La gobernanza multinivel como enfoque analítico.

El concepto de gobernanza multinivel surge desde la ciencia política a raíz del estudio de los procesos de integración de los Estados en la Unión Europea, lo cual ha requerido la configuración de complejos arreglos institucionales para la toma de decisiones entre diversas redes de actores públicos, privados, individuales y colectivos (Piattoni, 2010). De acuerdo con Hooghe & Marks (2003), precursores de la investigación empírica de este concepto, plantean que la gobernanza multinivel se refiere a la diferenciación de los sistemas organizados en niveles, a los patrones de interacción y a los mecanismos de coordinación resultantes de esta diferenciación. No obstante, a pesar de amplio desarrollo teórico y empírico de este concepto, que incluso ha explorado diversos marcos analíticos y normativos más allá de su ámbito inicial, varios autores señalan que el contraste de hipótesis aún no es suficiente para delinear los límites teóricos y la capacidad explicativa de este concepto (Behnke et al., 2019; Piattoni, 2010).

Piattoni (2009) señala que la investigación empírica y teorización de gobernanza multinivel se ha desarrollado en tres ámbitos analíticos; como oportunidad de movilización política de organizaciones subnacionales y actores no gubernamentales, como cambios en la estructura de gobierno en jurisdicciones administrativas o divisiones funcionales, y como configuraciones institucionales complejas para la formulación de políticas. En este último ámbito, Arthur Benz (2019) se hace hincapié en que las estructuras de gobernanza multinivel son altamente dinámicas y multidimensionales, las cuales cambian en los procesos de formulación de políticas. Este autor define este concepto en sus dos componentes; “gobernanza” como estructuras y procesos de formulación de políticas a través de jurisdicciones e instituciones, y “niveles”, como jurisdicciones territoriales donde se toman decisiones legitimadas por organismos o procesos que incluyen actores gubernamentales y no-gubernamentales. Agrega que la formulación de políticas está limitada por reglas y estructuras de poder dentro y entre niveles, que pueden causar conflictos o decisiones conflictivas, pero también, oportunidades para formas de gobernanza abiertos y flexibles. Estos efectos contradictorios se expresan en una tensión entre la gobernanza efectiva y la legitimidad democrática de los arreglos y sus resultados.

A su vez, Bache y Flinders (2004) plantean que el objetivo de las estructuras de gobernanza multinivel es abordar las interdependencias en la toma de decisiones políticas tanto en una *dirección vertical*, referida a distintos niveles jurisdiccionales territoriales u organismos sectoriales, como en una *dirección horizontal*, dada por la dispersión o integración de los diversos actores, a través de las cuales, una mayor presencia de actorías no-gubernamentales implicará un cambio progresivo del Estado, desde un rol de regulación, hacia un rol de coordinación del poder y de la autoridad entre los distintos niveles. A partir de esta definición, Piattoni (2010; capítulo 5) plantea que para el análisis de la gobernanza multinivel en los procesos de formulación de políticas del ámbito ambiental es necesario verificar si:

- a) diferentes niveles de gobiernos participan simultáneamente en la formulación de políticas;
- b) actores no gubernamentales también están involucrados en diferentes niveles gubernamentales;
- c) las interacciones que se crean desafían las jerarquías existentes y más bien toman la forma de redes no jerárquicas.

Cabe señalar, que el enfoque de gobernanza multinivel considera que diversos actores, con objetivos y grados de influencia política distintos, pueden estar conectados por vínculos horizontales o verticales, a través de interacciones o redes que pueden ser funcionales y políticas (Young, 2002), y cuya finalidad está dada por el cumplimiento de acuerdos y normativas, la formulación e implementación de políticas y la captura de beneficios (Paavola, 2016). Esta definición requiere destacar una importante diferenciación para efectos de la presente tesis; mientras que el enfoque de redes de políticas enfatiza en las características relacionales de los actores en los procesos de formulación de políticas, el enfoque de redes de políticas multinivel se centran en las interacciones de los actores dentro y entre los niveles de gobernanza (Di Gregorio et al., 2019).

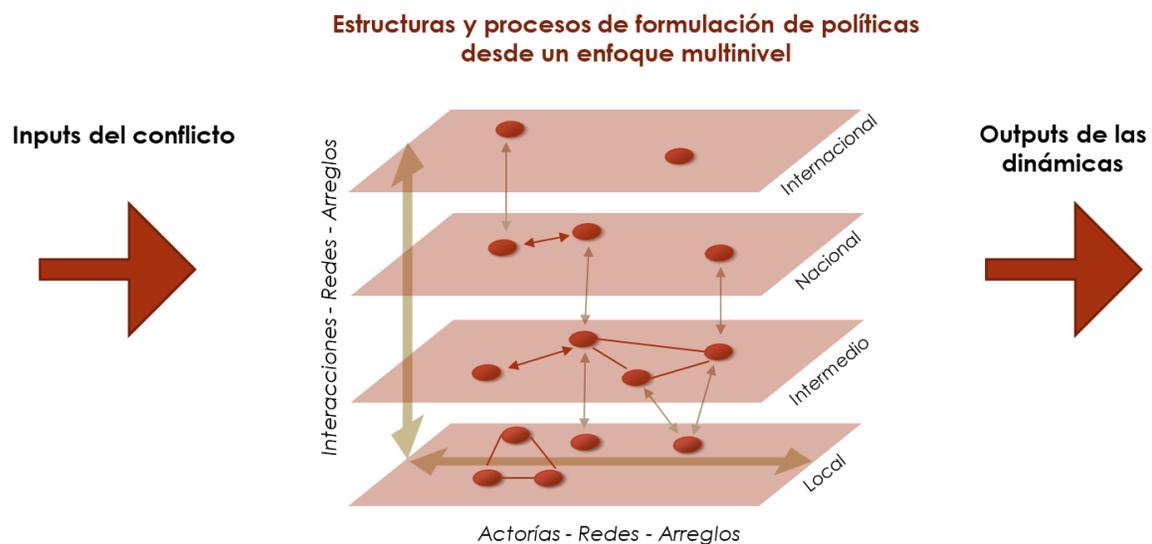
El estudio empírico de la gobernanza multinivel en la política ambiental se ha desarrollado a partir del análisis a las implicancias que han tenido las normativas y marcos multilaterales ambientales en la formulación de políticas a nivel nacional y subnacional, para luego también ser incorporado en las respuestas institucionales a las nuevas demandas ambientales (Paavola, 2016). Desde un punto de vista normativo, los principales trabajos de gobernanza ambiental multinivel han tratado de determinar el nivel en el que es mejor responder a un problema ambiental (Young, 2002), mientras que el estudio de la gobernanza climática multinivel se enfocó a promover sistemas multinivel que combinen una gobernanza adaptativa lo suficientemente descentralizada para que surjan las iniciativas locales, y a su vez, el fomento de redes para la difusión de las mejores prácticas y acción colectiva (Underdal, 2010). Desde recientes trabajos en esta línea, Di Gregorio et al. (2019) sugiere como prioritario para el Sur-Global, sistemas de gobernanza capaces de gestionar y resolver conflictos de intereses en múltiples escalas y actores políticos debido al poder de influencia política que poseen los intereses internacionales.

A pesar que no hay consenso sobre el por qué y cómo se producen los arreglos de gobernanza multinivel, Paavola (2016) sugiere que estos pueden surgir en contexto de conflictos ambientales, a través del establecimiento, reafirmación y cambio de los arreglos institucionales formales e informales, que involucran al menos dos niveles de toma de decisiones y acción (Paavola, 2007), ya sea como procesos *Bottom-up*, como resultado de la acción colectiva voluntaria y la negociación o, como resultado de procesos *top-down* a través de normativas o políticas que apuntan a ampliar la participación de actores (Paavola, 2008). Estos planteamientos no resultan ajenos al escenario de conflictos ambientales en América Latina, al existir evidencias de cambios en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas en materia hídrica, a partir de los procesos de

politización de las conflictividades socioterritoriales, el surgimiento de redes comunitarias a gran escala y la interacción de actores en diversos niveles (Dupuits, 2019; Sattler et al., 2016).

Para efectos de la presente tesis, el enfoque de gobernanza multinivel a utilizar es principalmente analítico, no normativo, ya que no interesa evaluar la existencia o funcionamiento de alguna estructura de gobernanza multinivel en particular, sino que analizar las dinámicas de gobernanza multinivel que se configuran o intervienen a partir del conflicto socio-territorial y los eventuales obstáculos que emergen en el proceso. Para tal efecto, se consideran como dinámicas los patrones de interacción y los mecanismos de coordinación entre diversos actores y niveles, los cuales se generan a partir del establecimiento o resultado de procesos de formulación de políticas, formales o informales, la implementación de acuerdos y normativas, o la captura de beneficios. El análisis empírico de la investigación parte por considerar la hipótesis de Paavola (2007) en torno a la emergencia de arreglos multinivel en el contexto de conflictos ambientales y los tres criterios de análisis de la gobernanza multinivel en que plantea Piattoni (2010; capítulo 5), pero centrado en las dimensiones subnacionales y nacionales. No obstante, se incluirán en el análisis los vínculos con políticas y actores internacionales en caso de que existiesen.

Figura n°1: Diagrama conceptual para el análisis de las dinámicas multinivel en los conflictos socio-territoriales



Fuente: Elaboración propia

En base lo anterior, para el análisis de las dinámicas multinivel se considera la identificación de actorías y redes, sus interacciones y mecanismos de coordinación, formales e informales, en dos direcciones (Paavola, 2016; Piattoni, 2010); la asociación vertical, a través de los niveles jurisdiccionales territoriales local o comunal, intermedio -provincial y regional-, nacional y supranacional, y la asociación horizontal, en base a la dispersión o integración de actores institucionales públicos, privados, y de organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo a lo expresado en la Figura n°1.

2.3. Consideraciones para el análisis multinivel en la gobernanza hídrica.

El rol cada vez más relevante que desempeñan los actores no estatales, las coaliciones sectoriales y los arreglos institucionales a nivel subnacional en la toma de decisiones, han revitalizado la importancia del análisis de interacciones entre niveles y del concepto de gobernanza multinivel (Jänicke & Quitzow, 2017). Sin embargo, desde investigaciones que han abordado este enfoque analítico aplicado a casos que involucran ya sea la gestión hídrica o sus organizaciones, se han expresado tanto complejidades como marcos de análisis paralelos que permiten profundizar la capacidad explicativa de la investigación. Para la presente investigación, se presentan tres consideraciones relevantes para complementar el enfoque de análisis; la relación entre las escalas institucional y socio-ecológica, el nivel escalar de la acción y la toma de decisiones y la asimetría de poder que ejercen las escalas.

El primer aspecto corresponde a la relación entre los niveles gubernamentales e institucionales y los sistemas socio-ecológicos a través de los problemas de desajuste de escalas (Moss & Newig, 2010). De acuerdo a Young (2002), estos problemas son recurrentes y pueden relacionarse a los desajustes espaciales entre procesos biofísicos, estructuras administrativas y procedimientos institucionales o preferencias individuales. La gestión y gobernanza del agua presentan problemáticas especialmente complejas debido al desajuste entre las escalas jurisdiccionales y biofísicas/hidrológicas, lo cual ha llevado a la aparición de nuevas instituciones en base criterios hidrológicos en la mayoría de los países del mundo, pero que también a menudo han conllevado problemas de interacción vertical y horizontal entre actores (Moss & Newig, 2010; Pahl-Wostl, 2009).

Las complejidades de estos desajustes de escala también se han considerado dentro del análisis de gobernanza multinivel, evidenciando por ejemplo, que los actores no estatales no se alinean necesariamente con los niveles jurisdiccionales de la estructura administrativa del Estado (Hooghe & Marks, 2003), y además, las dinámicas de formulación de políticas multinivel están limitadas por reglas y estructuras de poder dentro y entre niveles, lo que puede causar conflictos o decisiones conflictivas (Behnke et al., 2019; capítulo 21).

En cuanto al nivel escalar de la toma de decisiones, Moss & Newig (2010) se refieren a las tensiones o problemas de legitimidad y efectividad derivadas del nivel en que se realiza la toma de decisiones. Esto se explica, por un lado, en que cuanto mayor sea este nivel escalar, menores serán las posibilidades de participación de los actores locales en esta y, por lo tanto, más pronunciados pueden ser los potenciales conflictos de legitimidad, amenazando la aceptabilidad y la implementación de arreglos institucionales. Por otro lado, cuanto más bajo es el nivel de gobernanza escalar, más difícil resulta abordar eficazmente los problemas ambientales, en particular, aquellos que no son de naturaleza estrictamente local. Estos autores lo expresan como un dilema de *trade-offs* entre legitimidad democrática y efectividad. Desde un enfoque normativo, se ha investigado en diversos casos el nivel escalar óptimo para la acción y la toma de decisiones a fin de responder de mejor forma al problema ambiental (Young, 2002). En esta línea se entrecruzan

factores tales como el número de actores involucrados, que en una alta cantidad puede complejizar la coordinación, o ante la generación de muchos espacios de decisión puede afectar la efectividad de la gobernanza (Newig & Fritsch, 2009).

Por otra parte, desde una perspectiva analítica y de acción *bottom-up*, se ha investigado la articulación de organizaciones comunitarias de servicios de agua potable y saneamiento en América Latina a través de procesos de “*scaling up*” y “*rescaling*” -o ampliación y escalamiento- desde redes locales hasta redes transnacionales que han emergido con los objetivos de fortalecer la autoayuda, la autogestión y profesionalización, y la promoción de sus modelos de gestión (Dupuits, 2019; Dupuits & Bernal, 2015). Dupuits & Bernal (2015), destacan además, que estas redes han sido utilizadas para influenciar la toma de decisiones y la formulación de políticas a nivel de gobierno u otros actores relevantes a nivel nacional, buscando generar un impacto positivo a nivel local o en los actores involucrados en esta escala.

La asimetría de poder que ejercen las escalas tiene relación con los factores que las definen y las relaciones de poder que se expresan a través de estas. Desde la ecología política, se ha propuesto el concepto de “territorios hidrosociales” (Boelens et al., 2016) como espacios construidos social, natural y políticamente, donde se configuran e interactúan redes multiescalares de actores, funciones, valores y significados que definen la inclusión o exclusión, el tipo de desarrollo, y la distribución de beneficios e impactos. A su vez, desde una perspectiva institucional, Moss & Newig (2010) se refieren al problema de cómo los actores ganan -o pierden- como resultado de la (re)configuración institucional en torno a los niveles espaciales o respecto de la capacidad de estos actores para trabajar en diferentes escalas o niveles, es decir, a las tensiones entre la producción de la escala y la distribución del poder. Tal como señalan estos autores, la importancia de los niveles escalares individuales se expresa cuando se establece en su relación dinámica con otros niveles escalares, es decir, sus interacciones de colaboración, conflicto y negociación. Aquí surgen problemas de “ganadores y perdedores”, siendo beneficiados aquellos que parecen capaces de actuar y aumentar sus grados de influencia a través de las nuevas escalas y niveles de gestión, constituyendo las asimetrías de poder entre actores demandantes en torno al uso y acceso al agua.

Tal como se menciona en el apartado anterior, la presente investigación centra su análisis de dinámicas multinivel en las escalas administrativas o jurisdiccionales -local o comunal, intermedio -provincial y regional-, nacional y supranacional-, dado que interesa observar el accionar de las políticas desde la institucionalidad pública a partir de casos de conflictos socioterritoriales, y las interacciones de los actores y redes entre niveles. Por tanto, la relación entre las escalas institucional y socio-ecológica, el nivel escalar de la acción y la toma de decisiones y la asimetría de poder que ejercen las escalas, permiten aportar elementos interpretativos y explicativos que surjan del análisis de las dinámicas multinivel en el caso de conflicto a analizar, y por otra parte, permiten diferenciar aspectos de las problemáticas vinculadas a la gobernanza de sistemas hídricos, de aquellas posibles de asociar a las conflictividades socioterritoriales de acuerdo a la conceptualización planteada en el presente marco teórico.

3. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

El concepto de escasez hídrica está referido a una condición de déficit dada por una demanda de consumo o uso de agua mayor que su disponibilidad, por lo cual, a diferencia de la sequía que se asocia a un déficit de precipitaciones y/o sus consecuencias producto de la variabilidad climática, la escasez se enfoca en el efecto de las actividades humanas sobre el sistema hidrológico (Van Loon & Van Lanen, 2013). En Chile es posible identificar ambas condiciones dependiendo de la zona, siendo de mayor complejidad determinar la escasez física debido a que requiere cuantificar la oferta y la demanda, para lo cual el país aún no presenta las capacidades tanto instrumentales como administrativas (CR2, 2020). Sin embargo, hay una extensa bibliografía que coincide en concluir la condición multi dimensional de la escasez hídrica en Chile, expresado por diversos factores sociales, políticos y económico-productivos, que exceden el mero ámbito natural como se ha instalado discursivamente desde sectores afines al modelo de gestión del agua vigente (Oppliger et al., 2019), siendo incluso este modelo indicado como uno de los principales factores condicionantes de la escasez hídrica en el país (Artero, 2020; Gutiérrez et al., 2019).

En la presente investigación interesa indagar en los conflictos socioterritoriales en base a la condición de escasez hídrica como construcción socio-natural (Oppliger et al., 2019), no obstante, se utiliza el concepto de sequía para referirse al fenómeno meteorológico extremo que afecta a la cuenca del río Aconcagua. A modo de antecedentes, se presenta una contextualización de la acción de institucionalidad pública en respuesta a la escasez hídrica, considerando tanto la relación del modelo de gestión del agua en Chile con el concepto de escasez hídrica, como las principales políticas y/o medidas que han operado desde los gobiernos en la última década para enfrentar el escenario de escasez.

3.1. El modelo de gestión del agua en Chile en relación con la escasez hídrica.

El marco institucional del agua en Chile se rige principalmente por el Código de Aguas del año 1981, el cual fue impuesto por la dictadura militar e influenciado por las políticas económicas de libre mercado, siendo reconocido como un caso único de radicalización de mercado sobre las aguas (C. Bauer, 2004). En términos generales, este modelo se basa en la propiedad privada de derechos de aprovechamiento de agua (DAA), asignados por el Estado a perpetuidad y sin costo, y posteriormente pudiendo ser transados en el mercado sin la intervención estatal. Esta propiedad privada sobre los DAA se encuentra respaldada por la Constitución Política de la República de Chile lo cual genera una priorización del derecho de propiedad por sobre el tipo de aprovechamiento o uso del agua, limitando así su designación en el Código de Aguas como bien nacional de uso público, y a su vez, limitando la capacidad del Estado sobre la planificación hídrica y los escenarios de escasez (Gutiérrez et al., 2019).

Otras características del marco institucional del agua en Chile son, por una parte, la alta dispersión de responsabilidades en materia de gestión hídrica, que alcanza a 43 organizaciones públicas y privadas distribuyéndose la ejecución de un total de 103 funciones, y por otra, los desajustes que existen entre el desarrollo de las políticas, sus objetivos y las capacidades de las entidades para abordarlas, destacando problemáticas de coordinación interinstitucional, de planificación estratégica en la gestión y los recursos hídricos, de capacidades de fiscalización, de disponibilidad de recursos y de rendición de cuentas (Banco Mundial, 2013). A su vez, se considera que la participación ciudadana en la gestión del agua es restringida, ya que sus mecanismos de toma de decisiones están limitados solo a quienes son poseedores de DAA, excluyendo a terceros que pueden verse afectados (Delgado & Reicher, 2017). Incluso, dentro de estos mecanismos prevalece la lógica económica que condiciona la participación, expresándose por ejemplo, en los remates de DAA para dirimir entre dos o más solicitudes sobre las mismas aguas, o la proporcionalidad del voto respecto al volumen de agua de los DAA, en la toma de decisiones dentro de las organizaciones de usuarios de agua, lo que genera condiciones inequitativas hacia sectores de pequeños productores y la agricultura campesina (Gutiérrez et al., 2019).

A continuación se distinguen organismos y/u organizaciones relacionadas a la gestión hídrica de mayor relevancia en para efectos de la presente investigación (Aldunce et al., 2015; Ureta, 2014):

- la Dirección General de Aguas (DGA), organismo estatal desconcentrado perteneciente al Ministerio de Obras Públicas (MOP) -es decir, sus definiciones dependen del nivel central, pero opera territorialmente a través de direcciones regionales- a cargo de la planificación, administración y fiscalización del recurso hídrico;
- la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH), organismo perteneciente al MOP, está a cargo de revisar, gestionar y ejecutar la infraestructura hídrica promovida desde el Estado, que al igual que la DGA funciona desconcentradamente a través de direcciones regionales;
- la Comisión Nacional de Riego (CNR), organismo a cargo de orientar la acción pública en materia de riego a través de la planificación de iniciativas e instrumentos de fomento para el aumento y mejora de la superficie regada;
- las Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUAs), organizaciones privadas sin fines de lucro establecidas por el Código de Aguas, a cargo de ejecutar la distribución de las aguas y administrar su infraestructura hídrica. Se definen 3 tipos de OUA: las Juntas de Vigilancia, que ejercen jurisdicción sobre causas naturales; la Asociación de Canalistas, que ejercen jurisdicción sobre canales o red de canales; y la Comunidades de Aguas, que ejercen jurisdicción sobre canales;
- las asociaciones de Agua Potable Rural (APR), corresponden a comités o cooperativas, que se basan en la organización social de sus beneficiarios y que cuya finalidad es administrar, operar y mantener los sistemas de APR. A partir de febrero del año 2017, se promulga la Ley 20.998 que regula los Servicios Sanitarios Rurales (SSR);

- el Poder Judicial, en la resolución de disputas y el cumplimiento de la normativa;
- la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), quien regula y fiscaliza los servicios de agua potable y saneamiento de la población urbana.

En cuanto a los instrumentos normativos y atribuciones para enfrentar la escasez hídrica, estos radican principalmente en la DGA, siendo el principal instrumento la declaración de Zona de Escasez Hídrica, el cual se otorga por un período máximo de 6 meses, no prorrogables, que faculta a la DGA a intervenir en la distribución de aguas para paliar los efectos de la sequía en caso que las Juntas de Vigilancia no lleguen a acuerdo, a autorizar la extracción de aguas subterráneas y superficiales sin necesidad de constituir DAA ni limitarse al caudal ecológico (Ureta, 2014). No obstante, como señala Tapia Valencia (2019), a pesar de la denominación de este decreto como “escasez hídrica”, el Código de Agua no hace distinción entre concepto y el de sequía para referirse a la falta de agua y, a su vez, considera solo indicadores físicos- meteorológicos en su determinación, lo cual excluye los factores antrópicos tanto de los criterios de análisis como de las medidas posibles de adoptar.

Otros instrumentos normativos que posee la DGA para abordar la escasez hídrica (Gutiérrez et al., 2019) corresponden a las declaraciones de Agotamiento, de Área de Restricción de Aguas Subterráneas, de Zona de Prohibición y el Decreto de Reserva de Caudales, que en menor o mayor grado, restringen las nuevas constituciones de algunos o todos los tipos de DAA, o proveen la reserva de agua para el uso de la población en casos excepcionales, en base a datos de disponibilidad de agua en la fuente respectiva. Sin embargo, estos autores hacen hincapié en el carácter reactivo de los instrumentos regulatorios vigentes para enfrentar la escasez hídrica, además, se señala que actúan descoordinadamente entre sí, duplicando labores e implicando un significativo gasto público que no necesariamente se ajusta al nivel de impacto de la escasez en cada territorio (Tapia, 2020).

Tal como lo han señalado diversos autores, el marco institucional del agua en Chile presenta evidentes limitaciones para abordar los escenarios de sequía y escasez hídrica que afectan al país, lo cual se suma a las diversas críticas que ha recibido el Código de Agua tanto por la orientación economicista de sus indicaciones como por las desigualdades territoriales que genera, lo cual ha motivado la emergencia de diversos conflictos sociales en la última década (Muñoz et al., 2020). Un ejemplo de dicha conflictividad es el caso de la cuenca de Petorca en la Región de Valparaíso, siendo uno de los primeros casos que alcanza notoriedad pública nacional tras la acción de organizaciones sociales que han denunciado tanto la extracción ilegal de agua como la responsabilidad del marco institucional ante la crisis hídrica (Panez-Pinto et al., 2017). Y por otra parte, se ha advertido la incapacidad de los mecanismos de gestión vigentes para enfrentar los desafíos de sostenibilidad ante los escenarios de escasez (Fundación Chile, 2019).

3.2. Políticas y medidas desde el gobierno central frente a la escasez hídrica.

En el punto anterior se ha contextualizado el modelo de gestión del agua en relación con la escasez hídrica, identificando características, limitantes e instrumentos que dispone el marco normativo. Sin embargo, la agudización del escenario de escasez hídrica y el auge de la conflictividad social desde principios de los 2010, han forzado a los gobiernos a impulsar diversas políticas y medidas complementarias a la acción de los instrumentos regulatorios. A continuación, a modo de antecedentes se introducirán las políticas y medidas más relevantes a considerar en la presente investigación, agrupadas en aquellas orientadas a la disponibilidad y abastecimiento hídrico, y aquellas orientadas a los cambios normativos y la gobernanza.

De acuerdo a la presentación realizada por el Ministro de Obras Públicas ante la Comisión Investigadora de Gestión de Recursos Hídricos el 2020 (MOP, 2020), las principales acciones impulsadas por el gobierno central en el período 2010-2019 corresponden a la inversión en infraestructura hídrica, medidas de fortalecimiento a la gestión y fiscalización, y propuestas de modificación al marco normativo. Estas acciones se enmarcaron principalmente, primero en la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025, publicada el año 2012 por el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2013), y luego en la Política Nacional de Recursos Hídricos publicada a principios del 2015 por el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2017). Si bien ambas políticas comparten aspectos similares, con énfasis en el aumento de la disponibilidad hídrica en base a inversión en infraestructura y nuevas fuentes, y la eficiencia del uso, a través de cambios regulatorios y subsidios a la inversión privada en tecnologías de riego, la política hídrica del 2015 incluyó además propuestas de reformas de mayor profundidad al marco institucional del agua, y un énfasis hacia la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas e iniciativas (Gobierno de Chile, 2020).

Entre las medidas orientadas a la oferta y disponibilidad hídrica, el foco ha estado en las inversiones en el diseño y construcción de embalses y obras de riego y sistemas de desalación, destacando en la política hídrica del 2015 el plan de “pequeños” embalses (15) y el plan de “grandes” embalses (9). De acuerdo con lo señalado en el documento de esta política, este tipo de iniciativas están orientadas al aumento de la superficie de riego como parte de la continuidad del objetivo de convertir a Chile “Potencia Agroalimentaria”, a lo cual se suman el aumento en los subsidios para la inversión privada de obras de riego y tecnificación (Gobierno de Chile, 2015). En cuanto al abastecimiento de agua, se ha promovido el aumento de la inversión en el Programa de Agua Potable Rural (APR) del MOP entre 2010-2019, incorporando en este periodo 337 nuevos sistemas APR y el mejoramiento de 391 sistemas existentes (MOP, 2020), junto con la aprobación el 2017 de la Ley de Servicios Sanitarios Rurales que reemplaza al Programa de Agua Potable Rural, y que cuyo reglamento entró en vigencia a fines del 2020. Sin embargo, han surgido diversos cuestionamientos por una parte, a la orientación expansiva en la superficie de riego de las iniciativas inversión estatal como factor de aumento en la brechas territoriales y la degradación ambiental, y por otra, a la insuficiencia de las medidas orientadas al abastecimiento hídrico respecto

de la gravedad del problema, lo cual se ha expresado en el aumento y normalización de las medidas de emergencia ante la escasez hídrica como la provisión de agua potable a través de camiones aljibes (Muñoz et al., 2020; Panez-Pinto et al., 2017).

Tal como se ha señalado, la principal diferencia de la política hídrica del 2015 respecto a las anteriores estuvo en las propuestas de modificación al marco institucional del agua. Estas propuestas incluyeron la creación de un nuevo organismo a cargo del agua, la incorporación de la gestión integrada de cuencas y la reforma al Código de Aguas. Entre las reformas al Código, destacan las propuestas de caducidad para los nuevos DAA, medidas de aseguramiento del consumo humano y saneamiento prioritario, el reconocimiento de la función ecosistémica del agua y limitaciones al cambio de uso de los DAA (Gobierno de Chile, 2015). Al inicio del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2017), se nombró un Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos con funciones de coordinación en el diseño e implementación de la política hídrica 2015 y la formulación de las respectivas iniciativas, en vinculación con los diversos ministerios, organismos y servicios públicos a nivel nacional y local. Además, para efectos de avanzar en la gestión integrada de cuencas, esta política hídrica impulsó la constitución de “Mesas Territoriales del Agua” permanentes a nivel regional como instancias de diálogo y coordinación entre sector público, organizaciones de usuarios de agua (OUA) y organizaciones de la sociedad civil (Gobierno de Chile, 2015), en lo que podríamos considerar como iniciativas orientadas a la gobernanza.

Si bien no se encontró bibliografía que haya analizado en detalle el proceso de implementación de las medidas anteriormente señaladas, se puede evidenciar limitaciones en el avance de estas, expresadas en la renuncia del Delegado Presidencial a fines del 2016, en las críticas a las reformas del Código de Agua, por una parte, por la insuficiente profundidad de estas, y por otra, por el debilitamiento de la llamada “certeza jurídica” del agua y, el estancamiento de su trámite legislativo en el actual periodo de gobierno². Además, en base a la presentación realizada por el Ministro de Obras Públicas (MOP, 2020), se puede concluir que las Mesas Territoriales del Agua no tuvieron continuidad en el actual periodo de gobierno y/o su permanencia no ha sido priorizada por el ejecutivo. Sin embargo, se identifica que en el actual periodo han surgido otras instancias en respuesta a los conflictos por escasez hídrica, como aquellas contenidas en los llamados “Plan Petorca” y “Plan Aconcagua”, ambos en la región de Valparaíso y orientados a acordar iniciativas de inversión pública con las OUAs en respuesta a dicho escenario. En esta línea, en el año 2019 el gobierno impulsa la Mesa Nacional del Agua (MOP, 2020), integrada por 27 representantes invitados por el ejecutivo, de carácter público-privado, con los objetivos de establecer los contenidos de una política hídrica de largo plazo y definir principios básicos del marco institucional. Hasta el término de este documento, esta instancia se ha mantenido en funcionamiento.

² En la actualidad se encuentra en discusión en el Senado (MOP, 2020)

4. DISEÑO METODOLÓGICO.

4.1. Elección del caso de estudio.

La cuenca del río Aconcagua atraviesa por 20 comunas de la región de Valparaíso, agrupadas en las provincias de Valparaíso, Marga-Marga, Quillota, San Felipe de Aconcagua y Los Andes, siendo la principal cuenca de la región con una extensión de 7.334 km² (DGA, 2018), equivalente al 45% del área total de la región. Las otras dos cuencas de importancia en la región corresponden a las cuencas del río La Ligua y del río Petorca, con áreas de 1.980 km² y 1988 km², respectivamente. En las zonas intermedias y pre cordilleranas de la cuenca del Aconcagua se ubican la mayor parte de las comunas cuyas actividades económicas predominantes son la agricultura, la minería y la industria (CNR, 2016). La zona costera o desembocadura de la cuenca cruza el área metropolitana del Gran Valparaíso, una de las principales zonas urbanas del país, siendo el río de Aconcagua su principal fuente de agua.

La gestión hídrica de la cuenca se encuentra dividida en 4 secciones del río Aconcagua, cada una administrada por una organización de usuarios de aguas (OUA) denominada “Junta de Vigilancia” de acuerdo con lo establecido en el Código de Aguas, tal como se detalla en el capítulo anterior. Sin embargo, esta subdivisión por secciones del río no coincide con los actuales límites administrativos de las provincias y de las comunas, sino que provienen de los modos de administración y dictámenes históricos sobre el manejo de conflictos de distribución del agua en el río Aconcagua (Ureta, 2014).

La elección de esta cuenca como caso de estudio en el periodo 2010-2019, por una parte, se ha sustentado en el escenario de “mega-sequía” (Garreaud et al., 2019) que han afectado principalmente a las cuencas de la zona central del país entre los años 2010 y 2019³, siendo la cuenca del río Aconcagua una de las más afectadas. Entre los años 2009 y 2018 se han decretado 18 veces “Zona de Escasez Hídrica” a toda su área o a parte de las comunas que abarca (DGA, 2018), escenario que ha requerido la intervención desde el gobierno central con diversas medidas durante el mismo periodo (MOP, 2020). Por otra parte, en enero del 2019, la cobertura nacional de las protestas sociales en demanda de la afectación de los sistemas de APR en la comuna de Panquehue (Cabrera, 2019), provincia de San Felipe, pusieron en evidencia el impacto social de un complejo conflicto por escasez hídrica que se expresa en la cuenca, y que a su vez, también ha requerido la intervención del gobierno central para abordar esta problemática (El Aconcagua, 2019; MOP, 2020).

³ Si bien el estudio de Garreaud et al. (2019) aborda como periodo de mega-sequía entre 2010 y el 2018, para efectos de la presente tesis se ha incluido el año 2019, ya que evidenció condiciones de sequía extrema según lo señalado por el mismo autor (Garreaud, 2020).

Dicho escenario de conflictividad, se suma a la situación general como región, donde han alcanzado relevancia pública nacional, tanto la crisis hídrica que afectan a las cuencas de la provincia de Petorca (Muñoz et al., 2020), como también la alta presencia de casos activos de conflictos socioambientales en la región (INDH, 2018), en su mayoría, conflictos que se han mantenido desde años anteriores y relacionados a las actividades de la industria extractiva.

4.2. Método y estructura de la investigación.

La presente investigación se basa en el análisis de un enfoque de política pública aplicado a un caso de estudio, en específico, al enfoque de análisis multinivel aplicado al conflicto socio-territorial por escasez hídrica en la cuenca del río Aconcagua, a fin de abordar la pregunta de investigación sobre ¿cuáles son las características y condicionantes de las dinámicas multinivel en los conflictos socio-territoriales de escasez hídrica en Chile?.

El análisis preliminar del problema de investigación ha indagado en las expresiones de conflictividad por escasez hídrica que se han generado en la cuenca del Aconcagua, a partir de protestas ocurridas en el periodo 2010-2019, que hayan involucrado acciones contenciosas, de acuerdo con el marco conceptual propuesto para la presente investigación, y las respuestas desde la institucionalidad pública a distintos niveles. Dado lo anterior, se propuso dos aristas del conflicto como puntos iniciales de observación y obtención de datos:

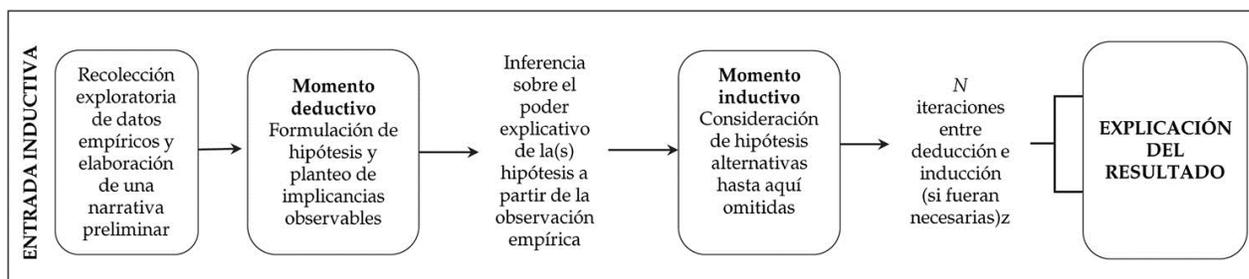
- a) La escasez hídrica para el consumo humano, a partir del conflicto del sistema de Agua Potable Rural (APR) “El Escorial”, comuna de Panquehue.
- b) La escasez hídrica para el riego agrícola, a partir del conflicto de distribución de caudal entre las juntas de vigilancias de la primera, segunda y tercera sección del río Aconcagua.

Cabe señalar, que la presente tesis no se enfoca a determinar los factores y causales específicas del conflicto en estudio, sino que, a partir de estas aristas se pretende ampliar el rango de datos de referencia con el fin de robustecer el análisis de las dinámicas multinivel y relaciones entre actores que hayan emergido en el periodo de estudio.

La reconstitución de los procesos, coyunturas y mecanismos causales que puedan determinar las caracterizar y condicionantes de las dinámicas multinivel en el caso señalado, se ha realizado a través del método de rastreo de procesos o *process-tracing* (Bril-Mascarenhas et al., 2017). Este método posibilita realizar inferencias causales a partir de un caso de estudio, permitiendo analizar procesos en profundidad en base a variables independientes de un marco de investigación predefinido y observar el impacto de los procesos en la toma de decisiones y el efecto de diversos arreglos institucionales.

Bril-Mascarenhas et al. (2017) proponen abordar este método a través de entradas y momentos deductivos e inductivos que iteran entre sí hasta obtener una capacidad argumentativa suficiente del resultado, distanciándose de otros autores que plantean el método process-tracing a través de tipologías y enfoques que diferencian la investigación deductiva e inductiva. Dado que el estudio de las dinámicas multinivel en Chile es aún incipiente, se ha considerado la aplicación del método *process-tracing* desde la entrada inductiva de acuerdo con lo señalado en la Figura n°2.

Figura n°2: Esquema de procesamiento del método process-tracing con entrada inductiva.



Fuente: Bril-Mascarenhas, Maillet, & Mayaux (2017).

El procesamiento de la investigación en esta modalidad consta de un primer momento de recopilación exploratoria de datos y, posteriormente, la elaboración de una narrativa causal preliminar que permita establecer las implicancias observables e hipótesis iniciales de trabajo. La etapa siguiente corresponde al diseño de investigación empírica, desde se contrastan las hipótesis e implicaciones iniciales con la observación obtenida con nueva información, ya sea primaria o secundaria. En base a lo anterior, se da paso a un segundo momento inductivo donde se exploran hipótesis alternativas, las cuales, a su vez, deben ser contrastadas con la información empírica disponible hasta evidenciar un punto de saturación en la capacidad explicativa de la inferencia causal. Finalmente, a modo de explicación de resultados se propone una síntesis de los aspectos relevantes que caracterizan a las dinámicas analizadas y, los incentivos y obstáculos que inciden en la instalación de mecanismos de gobernanza multinivel.

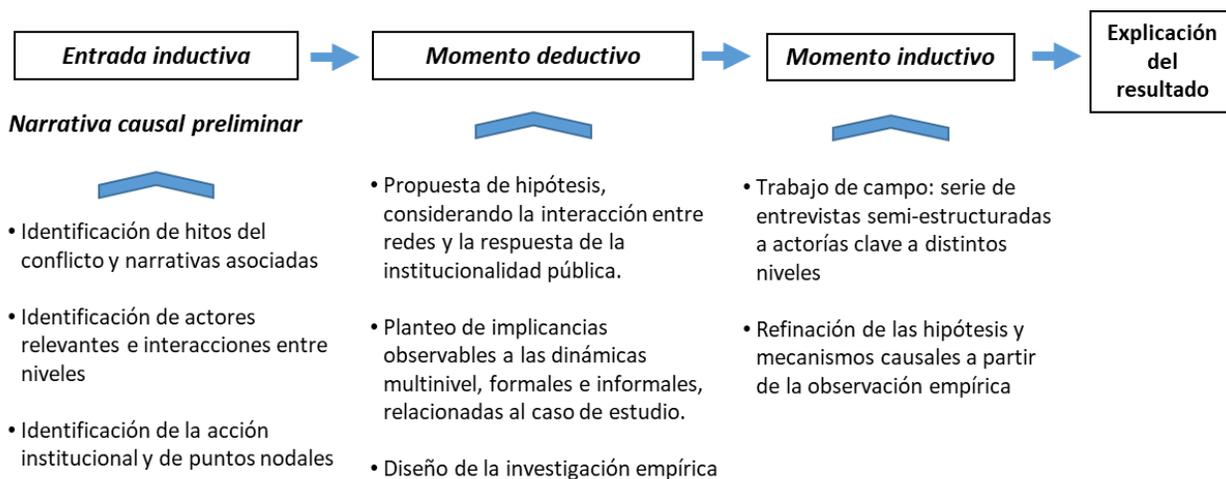
4.3. Recolección y análisis de datos.

En cuanto a las técnicas de recolección de datos, se han utilizado dos tipos de fuentes distinta en el primer y segundo momento inductivo. El primer momento inductivo, correspondiente a la recolección de datos inicial, se ha trabajado en torno información secundaria obtenida de la revisión de documentación oficial de organismos públicos, de comunicados oficiales de los actores involucrados, y de la prensa digital a nivel nacional y local. El periodo abordado para la recolección de datos es entre los años 2010 y 2019, correspondiente tanto al periodo “mega-sequía” como también al periodo donde surge la evidencia de acciones contenciosas que se manifiesten como

conflictos (Garretón et al., 2018). Esta recolección de datos inicial se realizó en base a la exploración y recopilación de problemáticas causales del conflicto, actores –nacionales, regionales o provinciales, comunales o locales y aquellos involucrados a escala de gestión hídrica–, puntos nodales y, los resultados de las interacciones entre actores en la toma de decisiones. Los puntos nodales son definidos por Hufty (2011), como espacios físicos o virtuales en que convergen varios problemas, actores y procesos, y donde se toman decisiones, generan acuerdos y crean normas. Por tanto, este autor señala que un punto nodal puede ser, por ejemplo, una mesa de trabajo o una asamblea de la comunidad local, el cual es sugerido como punto de partida para la observación de procesos de gobernanza.

El procesamiento de esta información se basó en tres criterios para la redacción de la narrativa causal inicial; la identificación de hitos del conflicto y narrativas asociadas; a) la identificación exploratoria de los actores relevantes del conflicto y sus interacciones multinivel; b) la identificación de la acción institucional y, c) los puntos nodales que hayan surgido en respuesta a los conflictos. En la *Figura n°3* se presenta el esquema de análisis de datos en cada momento inductivo y deductivo.

Figura n°3: Esquema del análisis de datos de la investigación



Fuente: Elaboración propia

A partir de los antecedentes preliminares, se elaboró la *Tabla n°1* con las actorías relevantes del caso de estudio para ser consideradas como potenciales informantes claves para la presente investigación. Cabe señalar que, si bien el análisis inicial se realizó por separado entre la arista del consumo humano y la arista del consumo productivo, el análisis de la información y las inferencias causales se realizó mediante el cruce de información

Tabla n°1: Actorías relevantes identificados en el caso de estudio

Niveles	Actores relevantes		
	Sector Público	Sociedad Civil/Consumo Humano	Privados/Consumo Productivo
Local/ municipal	Alcaldía de Panquehue Alcaldía de Quillota	Comités/Cooperativas de APR de Panquehue Juntas de Vecinos de Panquehue Movimiento de Defensa del Agua Panquehue	Asociaciones de Canalistas de la 2° y 3° sección del Aconcagua
Regional/ provincial	Gobierno Regional Gobernación Provincial de San Felipe SEREMI Obras Públicas SEREMI Agricultura Dirección de Obras Hidráulicas (DOH), Dirección General de Aguas (DGA), Empresa Sanitaria ESVAL Parlamentarios/as Corte de Apelaciones de Valparaíso	MODATIMA Asociación Gremial de Agua Potable Rural Aconcagua	Juntas de Vigilancia de la 1°, 2° y 3° sección del río Aconcagua
Nacional	Ministerio de Obras Públicas (MOP) y direcciones centrales DGA, DOH, Comisión Nacional de Riego (CNR) Ministerio del Interior Corte Suprema	Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU)	Confederación de Canalistas Chile (CCCh) Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)

Fuente: Elaboración propia

En el momento deductivo correspondió al planteamiento de implicancias observables en relación con las dinámicas multinivel, la propuesta de hipótesis iniciales respecto a las interacciones de actorías entre niveles y la acción del sector público, y al diseño de investigación empírica. A partir de lo abordado en el marco conceptual, las dinámicas multinivel se han definido como los patrones de interacción y los mecanismos de coordinación entre diversos actores y niveles, los cuales se generan a partir del establecimiento o resultado de procesos de formulación de políticas, formales o informales, la implementación de acuerdos y normativas, o la captura de beneficios.

En el segundo momento inductivo, posterior a la definición de las hipótesis de trabajo, y en el análisis de las inferencias causales, se han utilizado fuentes primarias de trabajo de campo a través de una serie de 10 entrevistas semiestructuradas con una muestra no probabilística (Tansey, 2007). Estas entrevistas se han realizado a actorías claves del caso de estudio del sector público, sociedad

civil/consumo humano, y sector privado/uso productivo, intentando abarcar el nivel local, el regional/provincial y el nivel nacional, tal como se muestra en la *Tabla n°2*.

Tabla n°2: Entrevistas realizadas a actorías relevantes del caso de estudio

Niveles	Actores relevantes		
	Sector Público	Sociedad Civil/Consumo Humano	Privados/Consumo Productivo
Local/ municipal	N/A	Comité de APR Panquehue Movimiento de Defensa del Agua Panquehue	N/A
Regional/ provincial	Gobierno Regional Gobernación Provincial de San Felipe	Agrupación de Agua Potable Rural Provincia de San Felipe MODATIMA	Junta de Vigilancia de la Primera sección Aconcagua Junta de Vigilancia de la Tercera sección Aconcagua ⁴
Nacional	DGA Central	Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU)	N/A

Fuente: Elaboración propia

La búsqueda de información a través de entrevistas se ha realizado para contrastar las hipótesis e implicaciones iniciales, las cuales se han realizado hasta evidenciar el punto de saturación de la información recopilada. Esta información primaria se ha complementado con fuentes secundarias provenientes de publicaciones académicas relacionadas a la teoría de los conflictos socio-territoriales y estudios de caso de conflictos por escasez hídrica, reportes de actas y comunicados de fuentes oficiales de organismos públicos, reportes de organizaciones no gubernamentales y, comunicados o entrevistas en medio públicos a las actorías involucradas. Esta base de información permitió triangular los datos de manera de dar sustento a la capacidad explicativa de los mecanismos causales analizados. Finalmente, se procedió a la redacción y análisis de los resultados.

Cabe señalar, que la experiencia profesional del autor de la presente tesis en organismos del sector público en materia de aguas fue un aspecto adicional que apoyó el manejo de información relevante y la interpretación de las entrevistas.

⁴ El entrevistado también forma parte del directorio de la Confederación de Canalistas de Chile (CCCh), organización que agrupa a diversas organizaciones de usuarios de aguas a nivel nacional.

4.4. Narrativa causal preliminar e hipótesis de trabajo.

Como parte inicial de la entrada inductiva del método process-tracing utilizado, en este ítem se presentan las principales inferencias realizadas de la narrativa preliminar causal y se proponen las hipótesis iniciales de trabajo utilizadas para el análisis y la redacción de los resultados.

Los antecedentes recopilados de fuentes primarias permiten evidenciar un conflicto de tipo socio-territorial por escasez hídrica extendido a nivel de cuenca, pero con una trayectoria de al menos 9 años de acciones contenciosas localizadas -a partir de los registros que se identificaron-, que han alcanzado notoriedad pública e involucrado a diversas actorías por fuera del ámbito local, y que no obstante las diversas medidas de respuesta impulsadas, se mantiene sin avizorar una solución definitiva. En este escenario, se identifican las siguientes características:

- El detonante principal de las protestas sociales y acciones contenciosas ha apuntado al impacto de las medidas implementadas por el gobierno central frente al escenario de sequía en la cuenca, sobre la disponibilidad de agua para consumo humano.
- En el caso del sistema APR “El Escorial”, las protestas ocurridas 4 años después de la ejecución de un proyecto de ampliación del sistema el 2014, con demandas de similar índole a las levantadas en las protestas del 2011, muestran tanto la gravedad del escenario de escasez que presenta la cuenca como las limitaciones de la institucionalidad pública para abordar la problemática y proveer respuestas acordes.
- Por una parte, la narrativa de las demandas acusa una priorización de las políticas y medidas de respuesta frente a la escasez hídrica -desde diferentes instancias de gobierno- hacia el uso agrícola en desmedro del consumo humano. Por otra, se identifica que la disputa entre Juntas de Vigilancia por la distribución de caudal difiere tanto en las potestades de intervención del gobierno central en sus operaciones, como también en las estrategias productivas que impulsan los agricultores entre secciones.
- Si bien se evidencia que las aristas de escasez para consumo humano y para uso agrícola forman parte de un mismo conflicto nivel de cuenca, se observa una acción diferenciada desde la institucionalidad pública en cuanto a los tipos de actores involucrados y la formalidad de los acuerdos. Sin embargo, desde ambas aristas se presentan diversos cuestionamientos a la acción de los organismos de gobierno.
- En la trayectoria del conflicto se identifican diversas medidas de respuesta impulsadas desde gobiernos a nivel comunal, provincial-regional y a nivel central, pero principalmente relacionadas ya sea al mejoramiento de la infraestructura o a espacios de diálogo denominados en general como “Mesas Hídricas”, para impulsar acuerdos e implementar iniciativas complementarias. Si bien se observa que las actorías que participan de estos espacios varían dependiendo del objetivo y carácter dado por organismo de gobierno convocante, es posible

reconocer una reiteración de tipos de actores que participan en estas instancias, lo cual podría sugerir la articulación de redes informales de cooperación a nivel local y regional.

- En cuanto a las “Mesas Hídricas” y otros espacios de diálogo, a pesar de avizorar algunos intentos fallidos, su mantención en el tiempo sugiere un proceso paulatino en la incorporación de actores en los procesos de formulación de la política pública sectorial y a su vez, el reconocimiento de cierta legitimidad de estas instancias en la generación diálogo y toma de decisiones. Por tal motivo, para efectos de la presente investigación estas instancias corresponden a los “puntos nodales” en base a los cuales se analizarán los procesos de gobernanza.

A partir de los puntos anteriores, se plantea una primera hipótesis de trabajo asociada a los elementos dinamizadores de las relaciones multinivel en el conflicto. Se sugiere que tanto la evolución de la conflictividad a través de la politización de sus demandantes, como la formación de mesas de trabajo a nivel subnacional en respuesta al conflicto por escasez hídrica, han derivado en la articulación de redes multinivel de las actorías involucradas y el surgimiento de dinámicas de gobernanza multinivel en base a la formulación de políticas e iniciativas de inversión pública. Esta hipótesis se asocia a las referencias teóricas sobre el origen de las dinámicas de gobernanza multinivel; mientras que Paavola (2008) plantea que puede surgir *top-down*, mediante normativas o políticas, o viceversa, *bottom-up*, a través de la acción colectiva o negociación, Piattoni (2010) agrega que su origen puede determinar la forma y modalidad de estas dinámicas, siendo los aspectos clave para analizar, la participación de diferentes niveles de gobierno en la formulación de políticas, la incorporación de actores no gubernamentales en diferentes niveles, y si las interacciones que se van generando adquieren formas de redes no jerárquicas, distintas a las existentes.

Sin embargo, en el contexto de una primera hipótesis que sugiere recientes casos de dinámicas de gobernanza multinivel, se requiere abordar otras hipótesis que permitan profundizar su caracterización, incluyendo posibles limitaciones y tensiones en su desarrollo. Por tanto, una segunda hipótesis refiere a que la generación y establecimiento de arreglos institucionales de gobernanza multinivel, entendidos como procesos multinivel formales e informales de formulación de políticas y toma de decisiones, están limitados tanto por las características del marco institucional del agua como también por las asimetrías de poder que ejercen las diversas redes de actores sobre el conflicto por escasez hídrica. Lo anterior implica, a su vez, que las redes de políticas establecidas con anterioridad a los conflictos son las que se han beneficiado o tenido mejores condiciones de captura de beneficios de las respuestas que se surgen principalmente desde el gobierno central.

Por último, una tercera hipótesis sugiere que si bien las “Mesas Hídricas” han implicado procesos de formulación de política en torno al conflicto que ha permitido vincular los niveles subnacionales y el nivel central, la limitada incidencia de los gobiernos subnacionales tanto en el desarrollo de

las instancias como en la gestión e implementación de las propuestas de soluciones acordadas (en referencia al ciclo de políticas públicas), han dificultado la permanencia de estas instancias en el medio plazo y la formalización de participación actores sociales locales en la toma de decisiones.

Finalmente, cabe señalar, que el análisis de causalidad en base a las 3 hipótesis planteadas requiere una revisión a profundidad de la trayectoria del conflicto por escasez hídrica en la cuenca del Aconcagua que permita identificar los principales hitos y procesos de formulación de política que hayan incidido en el surgimiento de dinámicas multinivel o que hayan involucrado la articulación de estas dinámicas en su desarrollo.

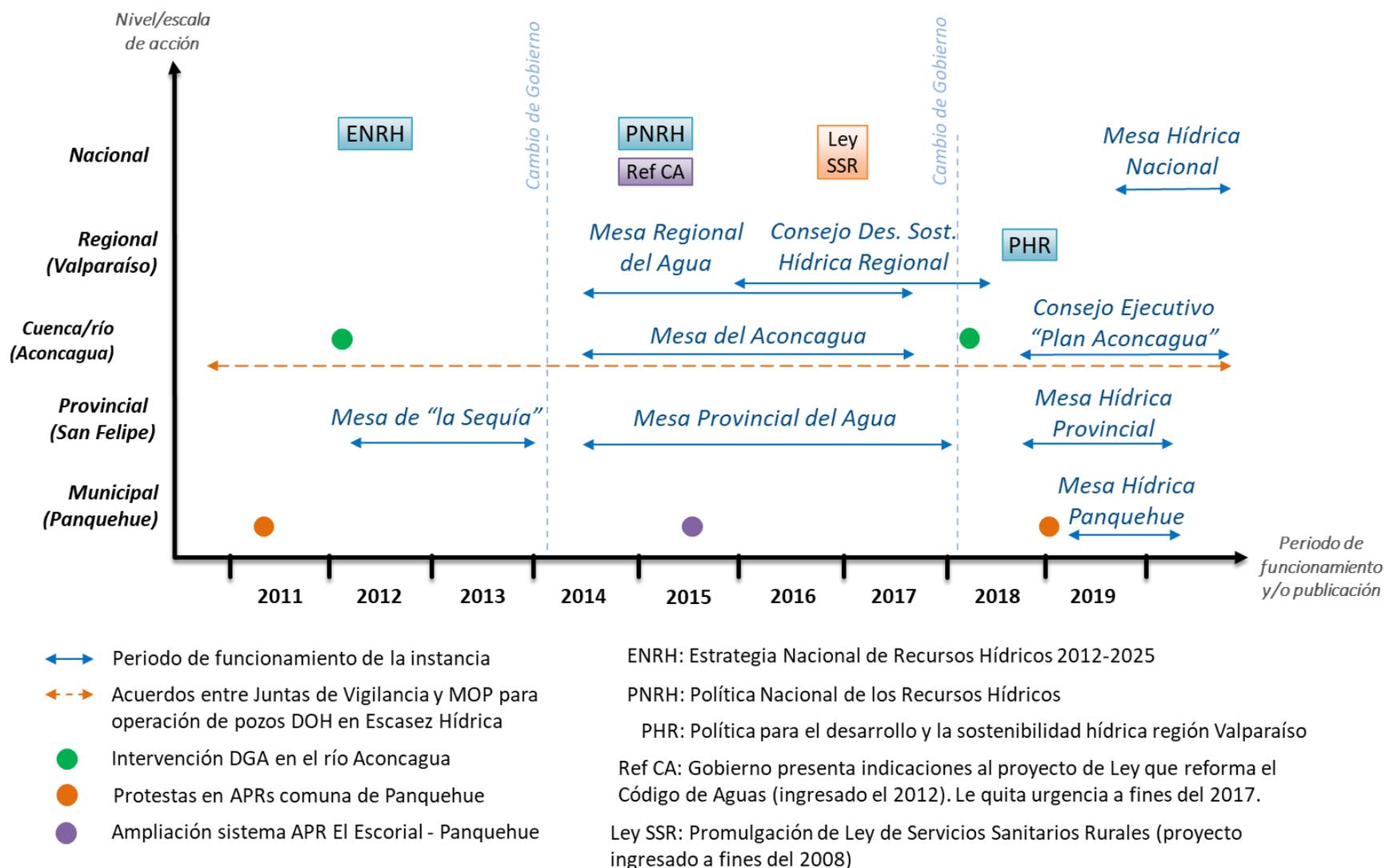
5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

El análisis de las dinámicas multinivel que han surgido en el conflicto por escasez hídrica en la cuenca del Aconcagua ha requerido la reconstitución en profundidad de la trayectoria del caso de estudio a través del método process-tracing y, a su vez, la identificación de las evidencias de causalidad que permitan respaldar o contrastar las tres hipótesis propuestas. Para la explicación de los resultados, el presente capítulo se ha dividido en tres subcapítulos iniciales que abordan los factores incidentes en las dinámicas multinivel de la trayectoria del conflicto entre los años 2010 y 2019, cada uno en referencia a los respectivos periodos de gobierno, los cuales han sido claves en la diferenciación de las políticas sectoriales y de la respuesta desde los gobiernos subnacionales. Posteriormente, se incluye un cuarto subcapítulo de discusión de resultados, que en una primera parte plantea evidencias y contrastes sobre las características de las dinámicas multinivel analizadas, y posteriormente, profundiza sobre las evidencias las limitaciones y/o incentivos en torno a la configuración de procesos de gobernanza multinivel.

En la *Figura n°4*, se presenta un esquema de línea de tiempo y escala de la acción con los principales procesos e hitos relacionados al conflicto por escasez hídrica en la cuenca del Aconcagua que han sido considerados para la explicación de los resultados. La escala vertical corresponde al nivel escalar en el cual se ha ejecutado la acción de los procesos e hitos observados en el caso de estudio. Mientras que a un nivel escalar menor que la “cuenca del Aconcagua” se observan las dinámicas generadas en la comuna de Panquehue y en la provincia respectiva, San Felipe de Aconcagua, a un nivel escalar mayor a dicha cuenca, se observa la región de Valparaíso y el nivel central o nacional.

En este esquema, se puede identificar con claridad los cambios en el tiempo de estos procesos e hitos observados de acuerdo con cada periodo de gobierno. Entre los hitos destacados, se indican las intervenciones realizadas por la DGA en la administración de la cuenca del Aconcagua, protestas sociales con acciones contenciosas en la comuna de Panquehue, como también, la publicación y/o aprobación de las políticas y leyes a nivel nacional y regional que marcaron dinámicas políticas entre actorías a nivel subnacional y el debate público en torno al agua. A su vez, como procesos se señalan los periodos de funcionamiento de las principales mesas de trabajo multiactor que hayan sido convocadas por una instancia de gobierno para abordar los conflictos por escasez hídrica de acuerdo con los puntos de observaciones antes señalados.

Figura n°4: Principales procesos e hitos asociados al conflicto por escasez hídrica en la cuenca del Aconcagua



Fuente: Elaboración propia

5.1. Manifestación pública del conflicto por escasez hídrica y de las limitaciones de la institucionalidad del agua (2010-2013).

A modo de contexto de este periodo, se señala que el comienzo de la década del 2010 estuvo marcado por hitos políticos y fenómenos socio-naturales. Respecto lo primero, el 11 de marzo del 2010 asume la presidencia Sebastián Piñera (centroderecha), siendo el primer cambio de coalición de gobierno desde el retorno a la democracia. El 27 de febrero, días antes de asumir el mando, ocurre el terremoto y tsunami que afectó a la zona centro-sur del país cuyas graves consecuencias implicaron un cambio de la agenda de gobierno hacia la reconstrucción (Segovia & Gamboa, 2012). Mientras que desde el año 2008 se comenzaba a evidenciar territorialmente el impacto del déficit de precipitaciones en la zona central del país, lo cual, en estudios posteriores se ha señalado como el inicio del periodo de años secos consecutivos más largo que se tenga registro desde el siglo XX en el país, también conocido como la mega-sequía de la zona central de Chile (Garreaud et al., 2019). A su vez, en julio del año 2010, la 64° Asamblea General de Naciones Unidas reconoció el deber de los Estados de garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento.

En este escenario, las primeras protestas sociales en la región de Valparaíso surgen en la provincia de Petorca, las cuales, sin embargo, no solo apuntaban al impacto de la sequía en las comunidades rurales sino que también denunciaban la falta de respuesta institucional ante el déficit para el consumo humano, el desigual acceso y propiedad del agua y, la existencia de diversos casos de extracción ilegal del agua (Panez-Pinto et al., 2017). Estas protestas ocurridas desde fines del 2010 adquieren notoriedad pública y se añade a otros casos de conflicto y demanda por el agua en el país, volviendo a instalar la problemática de la escasez hídrica en la agenda pública a nivel nacional. Cabe señalar, que en marzo del 2011, un grupo de parlamentarios de la denominada “Bancada transversal por el agua” ingresaron un proyecto de ley para reformar el Código de Aguas en la Cámara de Diputados (E. Baeza, 2018), el cual se suma a otros proyectos de reforma de la institucionalidad hídrica en discusión parlamentaria como el proyecto de ley de Servicios Sanitarios Rurales (Boletín 6252-09).

En noviembre del 2010, el MOP decreta Zona de Escasez Hídrica a las cuencas de La Ligua-Petorca y del Aconcagua. En el caso del Aconcagua, una de las medidas de respuesta implementada fue la autorización, vía Resolución DGA n°189 del 04 febrero del 2011, de operar los 18 pozos que posee la DOH en el sector de “El Escorial” en la comuna de Panquehue (provincia de San Felipe de Aconcagua), durante el periodo que dura el decreto de Zona de Escasez Hídrica de la cuenca. En dicha Resolución, se instruye el monitoreo permanente y continuo del pozo perteneciente al APR El Escorial, a fin de tomar las medidas para asegurar su normal funcionamiento, y a su vez, indica a la DOH presentar un “Plan de Monitoreo” de pozos APR y norias privadas de la comuna de Panquehue. Esta Resolución también deja constancia que en caso de que “el nivel de algún pozo APR disminuya un 50% de su nivel estático normal, deberá paralizarse paralizar parcial o totalmente los pozos que estén causando la afectación y se procederá a habilitar un pozo nuevo para restituir el suministro afectado”, lo cual se suma a que la DGA podrá ordenar el cese de la operación de los pozos en caso de que afecten a la población. Por último, la Resolución señala que

el destino de las aguas extraídas será en el lugar y la forma que las organizaciones de usuarios de aguas competentes determinen de mutuo acuerdo. De lo anterior se puede desprender que el uso de estas aguas es principalmente para fines agrícolas. Cabe destacar, que este hecho correspondió a la primera operación efectiva de los pozos desde su construcción.

Posteriormente, a principios de marzo del 2011, la autoridad regional del MOP señalaba vía prensa la decisión de suspender la operación de los pozos DOH debido a que se identificaron descensos en los niveles de pozos noria particulares cercanos a los pozos DOH y descartaba que estos descensos se estuviesen generando en los pozos APR del sector (R. Baeza, 2011). Además, esta autoridad apuntaba a las limitaciones del abastecimiento de agua mediante pozos para el desarrollo de la cuenca, por lo cual el MOP estaba impulsando la construcción de grandes embalses como alternativa de solución. No obstante, acusaba la existencia de “expresiones de oposición a la construcción de este tipo de infraestructura -sin especificar quienes- como un obstáculo para su avance”. A su vez, una posición similar sostenía el entonces presidente de la 3° sección del río Aconcagua, quien justificaba la necesidad de funcionamiento de dichos pozos debido al escenario de sequía que presentaba la cuenca.

Sin embargo, a principios de mayo del 2011 surgieron protestas en el sector del El Escorial en la comuna de Panquehue que involucraron cortes de tránsito y la destrucción del sistema de operación de los pozos DOH, hecho que fue cubierto tanto por la prensa nacional y local. El entonces presidente del APR “El Escorial” señalaba que la operación de los pozos DOH estaba afectando los niveles de agua subterránea de la localidad, en específico en el APR El Escorial donde el nivel disminuyó de 4 metros a solo 1 metro y, por tanto, denunciaba que la operación de los pozos DOH era una medida que beneficiaba el uso agrícola del agua en desmedro del consumo de la población. En esta ocasión la autoridad regional del MOP indicaba que 11 de los pozos DOH estaban sin operación y que los 7 restantes estaban siendo medidos, prontamente dejarían de operar por el término de la vigencia del decreto de escasez hídrica.

En noviembre del 2011, el MOP vuelve a decretar Zona de Escasez Hídrica a la cuenca del Aconcagua. A raíz de este escenario, las juntas de vigilancia de la Primera, Segunda y Tercera sección del río Aconcagua firmaron un acuerdo de distribución de las aguas que contempla el cierre de canales de las dos primeras secciones durante 36 horas los sábados y domingos a fin de entregar el caudal pasante a la tercera sección. Según consta en el Anexo n°6 del Informe DGA (2012), este acuerdo fue suscrito además, por los entonces Ministro de Obras Públicas e Intendente Regional de Valparaíso. Además, en el ítem sexto de este acuerdo se indica que, en caso de decretarse Zona de Escasez Hídrica en la cuenca, la DOH pondrá en funcionamiento los pozos del “Proyecto Aconcagua”⁵ en beneficio de la Tercera Sección durante los días que no son parte de este acuerdo. No obstante, las fiscalizaciones realizadas por la DGA hasta mediados de enero del 2012 evidenciaron un bajo nivel de cumplimiento de este acuerdo por parte de los regantes de la Segunda

⁵ El “Proyecto Aconcagua” hace referencia a la propuesta surgida a partir del “Plan Director para la Gestión de los Recursos Hídricos en la cuenca del río Aconcagua” (MOP, 2001), la cual planteaba una solución integral en la cuenca en base a la construcción, entre otras obras, del Embalse Puntilla del Viento en la cabecera de la cuenca (comuna de Los Andes), y de una batería de pozos profundos en Curimón, Panquehue y Llay-Llay.

sección del río Aconcagua, por lo cual, ante la solicitud de la Tercera sección del Aconcagua, la DGA autorizó la intervención de la Segunda sección a partir de las facultades que le otorga el Código de Aguas en caso de no haber acuerdo entre las organizaciones de usuarios, mediante la Resolución DGA n°22 del 25 de enero del 2012. Cabe señalar, que esta intervención se realizó tras 16 años sin intervenciones en la cuenca, siendo el único antecedente, el ocurrido en enero del 1996 que involucró a las mismas 3 secciones (DGA, 2012).

A principios de marzo del 2012, según consta en un medio local, el entonces Intendente Regional de Valparaíso junto con la gobernadora provincial de San Felipe y el alcalde de Panquehue, Luis Pradenas (perteneciente a la coalición de gobierno), sostuvieron una serie de reuniones informativas con comunidades, representantes de APRs y canalistas de Panquehue que podrían ser afectados a raíz de la operación de los pozos DOH, sobre las medidas implementadas (SoyAconcagua.cl, 2012). En esta instancia se anunció la constitución de una mesa de trabajo de carácter provincial, dirigida por la gobernadora e integrada por autoridades y representantes de la comunidad, para mantener a las comunidades informadas y abordar las problemáticas atribuidas a la sequía.

Si bien no hay registro de actas de las sesiones de la denominada Mesa de “la Sequía” (SoyAconcagua.cl, 2012), a partir de las entrevistas realizadas a representantes del sector público en la presente investigación, se indica que esta mesa se llevó a cabo entre el 2012 y 2013 mediante una modalidad de coordinación institucional de alcance provincial, que involucró a los organismos desconcentrados del nivel central (principalmente MOP, DGA, DOH) con la gobernación provincial, y con organizaciones de usuarios de aguas (nivel cuenca/río), en una relación de tipo sectorial para abordar iniciativas y medidas que sean procesadas dentro de los mecanismos de formulación de políticas existentes. Lo anterior supone, además, un intento por responder a la falta de coordinación intra e inter sectorial y debilidad en la resolución de conflictos, como debilidades identificadas por el estudio del Banco Mundial (2011). Además, se habrían generado invitaciones esporádicas a representantes de APRs para informar del monitoreo de la operación de los pozos DOH y las medidas propuestas. No obstante, la representante de la comunidad de Panquehue entrevistada, puntualizó críticas a esta instancia ya que no se incluyó a representantes de la comunidad y, por tanto, la entrega de información fue escasa. Por otra parte, el entonces Director Regional del DGA señala que esta mesa estuvo en parte tensionada por las discrepancias entre los representantes de las juntas de vigilancias, lo cual en ocasiones conllevó términos abruptos de las sesiones.

Cabe señalar que, a mediados del 2012, el gobierno de Sebastián Piñera publicó la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025, cuyo énfasis fue el uso productivo del agua, el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios, cambios institucionales orientados a la regulación y la inversión en infraestructura. Para tal efecto, se incorporaron los planes regionales de infraestructura proyectados al año 2021. En el plan correspondiente a Valparaíso se incluyó la iniciativa “Reposición de Servicio Agua Potable Rural El Escorial de Panquehue” a ser ejecutado entre los años 2014 y 2015, por lo cual se puede asumir que fue una de las medidas comprometidas

con la comunidad durante este periodo. Sin embargo, dado que desde su implementación quedaba poco más de un año para el cambio de gobierno, se puede suponer que tuvo un efecto limitado en la ejecución de iniciativas.

En octubre del año 2013, nuevamente el MOP decreta Zona de Escasez Hídrica en las provincias que abarcan la cuenca del Aconcagua, y posteriormente se autoriza la operación de los pozos DOH en Panquehue. No obstante, durante este periodo no se identificaron registros de protestas asociadas a este conflicto en los medios locales. Lo anterior permite asumir que, a pesar de la modalidad de funcionamiento de esta mesa y las críticas respectivas, se logró coordinar acciones de respuesta a la comunidad de Panquehue y/o prevenir acciones de protesta desde la comunidad. En este periodo, tampoco se evidencian grados de asociación de los demandantes en las protestas por fuera del ámbito comunal o la incorporación de demandas más allá de las asociadas al potencial impacto de la operación de los pozos DOH y del trato desigual desde los organismos gubernamentales hacia la problemática del consumo humano, por lo que se puede asumir que el conflicto permanece principalmente con alcance local.

Otro aspecto de conflictividad por escasez hídrica en la cuenca y que adquiere alcance público en este periodo, corresponde a la construcción de grandes embalses en el río Aconcagua. Tal como se mencionó anteriormente, la construcción de la batería de pozos en Panquehue, Llay-Llay y Curimón, fueron parte de un conjunto de obras que se ejecutaron en la cuenca del Aconcagua para dar respuesta a las demandas del sector agrícola como parte de las alternativas impulsadas en el Plan Director de Gestión de Recursos Hídricos en la cuenca del río Aconcagua (MOP, 2001), que incluía, además, las propuestas de construcción del Embalse Puntilla del Viento en la parte alta de la cuenca, comuna de Los Andes, y del Embalse Catemu, ubicado al final de la segunda sección del Aconcagua, en la comuna del mismo nombre. Posteriormente, a través del llamado “Proyecto Aconcagua” se prioriza la construcción del Embalse Puntilla del Viento y de los pozos en Curimón, Panquehue y Llay-Llay. Sin embargo, el inicio de los estudios de diseño del Embalse Puntilla del Viento trajo consigo el surgimiento del conflicto socioambiental ya que su construcción requeriría la relocalización de 430 viviendas que estarían ubicadas dentro del área de inundación del embalse, además de la afectación a sitios de valor arqueológico y la alteración al medio ambiente (INDH, 2018). En enero del 2011, se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de dicho proyecto, lo cual motivó la aparición de diversas protestas sociales y la presentación de un recurso de protección en la Corte de Apelaciones de Valparaíso por parte de los alcaldes de San Esteban, Los Andes y organizaciones locales en contra de esta aprobación, el cual sin embargo fue fallado en contra en junio del 2011.

En abril del 2014, las nuevas autoridades de gobierno descartan la ejecución este embalse por los altos costos que involucrarían su construcción, las medidas mitigadoras y compensatorias que estarían involucradas, además, del amplio rechazo social que había alcanzado el proyecto, por lo cual se iniciaría la evaluación de un embalse alternativo en la misma zona (CNID, 2017). Una de las críticas transversales apuntó a la falta de información desde los organismos de gobierno sobre los avances del proyecto, las alternativas que surgen, los beneficios y potenciales impactos.

5.2. Propuestas de reforma a la institucionalidad del agua e impulso de procesos participativos territoriales (2014-2017).

El marcado cambio de la política sectorial y la estrategia de implementación por cada gobierno es una de las principales características del periodo en esta investigación. En marzo del 2014, asume un segundo periodo de gobierno Michelle Bachelet (2014-2017) y con ella arriba la coalición “Nueva Mayoría” (centroizquierda) al gobierno. De acuerdo con lo comprometido en su periodo de campaña, la presidencia nombra el cargo de Delegado Presidencial de los Recursos Hídricos (desde ahora Delegado Presidencial), dependiente del Ministerio del Interior y con dedicación exclusiva para la coordinación del diseño e implementación de una política hídrica nacional y la formulación de las respectivas iniciativas, en vínculo con los diversos ministerios, organismos y servicios públicos a nivel nacional y local. Luego, en la Cuenta Nacional del 21 de mayo anuncia la preparación de una propuesta de modificación constitucional a la propiedad de los derechos de agua y reformas sustantivas al Código de Aguas lo cual marcó el debate público de este periodo (C. J. Bauer, 2015). Posteriormente, en octubre del 2014, Michelle Bachelet ingresa una indicación sustitutiva al proyecto de ley de reforma al Código de Aguas presentado en el 2012, incorporando, entre otras propuestas, la caducidad para los nuevos DAA, medidas de aseguramiento del consumo humano y saneamiento prioritario, el reconocimiento de la función ecosistémica del agua y limitaciones al cambio de uso de los DAA.

En marzo de 2015, el gobierno publica la Política Nacional de los Recursos Hídricos, la cual, si bien comparte elementos similares que la Estrategia Nacional presentada en el periodo anterior por Sebastián Piñera, incluyó como aspecto central propuestas de reformas de mayor profundidad al marco institucional del agua y, además, un énfasis hacia la participación ciudadana en materia hídrica a través de las organizaciones sociales (Gobierno de Chile, 2020). Esta política mandata el establecimiento permanente de Mesas Territoriales del Agua en cada región, para el diálogo y coordinación entre organismos del Estado, las organizaciones de usuarios y las organizaciones sociales (Gobierno de Chile, 2015). Incluso, antes de la publicación de la política, desde mediados del 2014 ya se estaban implementando algunas mesas territoriales del agua, como fue el caso de la Mesa Regional de Valparaíso y la Mesa Provincial de San Felipe de Aconcagua. Dichas mesas fueron impulsadas luego del nombramiento del Coordinador Regional para los Recursos Hídricos en la región de Valparaíso, abordando las líneas de consumo humano y consumo productivo (Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos, 2016).

A pesar de las limitaciones y descoordinaciones en la ejecución de esta política a nivel nacional, incluyendo las críticas hacia el rol del Delegado Presidencial, en el caso de la región de Valparaíso se puede advertir que la implementación de esta política dio un giro en las orientaciones bajo las cuales se desarrollaban hasta entonces las interacciones entre las actorías relacionadas al agua a nivel subnacional y los procesos de formulación de políticas e iniciativas dentro de las carteras de proyectos, pasando desde una relación sectorial a una estrategia territorial para abordar el conflicto por escasez hídrica en la región y las propuestas de iniciativas de inversión pública. Además, en

cuanto a las consecuencias políticas, se observa que este cambio de estrategia fue un dinamizador para la asociatividad multinivel de las APRs, lo cual se refleja en la conformación de la Asociación de Servicios Sanitarios Rurales Aconcagua (APRs de la provincia de San Felipe), y también para la generación de políticas y modelos de gobernanza descentralizados, como lo expresa la primera “Política de desarrollo y sostenibilidad hídrica de la región de Valparaíso”, lo cual ha permitido abordar factores y condicionantes relacionados a las hipótesis propuestas. Sin embargo, el tramo final de este periodo de gobierno estuvo marcado por diferencias políticas internas de la coalición de gobierno que influyeron en la paulatina paralización en la ejecución de la Política Hídrica Nacional del 2015, como también en la tramitación de las reformas al marco institucional del agua y, por tanto, en las limitaciones para implementar las políticas e iniciativas a mediano y largo plazo acordadas en las diversas mesas de trabajo de este periodo.

En los siguientes apartados se analiza la conformación y funcionamiento de estas mesas en su relación con el conflicto de escasez de la cuenca del Aconcagua, las dinámicas multinivel que surgieron de las actorías demandantes y de los procesos de formulación de política a nivel provincial y regional.

5.2.1. Mesas Territoriales del Agua en torno al conflicto por escasez.

De acuerdo con lo declarado en el Informe de Gestión 2015 (Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos, 2016), se observa que la constitución de mesas territoriales del agua tuvo un diseño flexible según las características de cada región y de los tipos de conflicto y/o demandas existentes, las cuales estuvieron a cargo de una Coordinación Regional para los Recursos Hídricos (desde ahora Coordinación/or Regional), en representación del Delegado Nacional, y el trabajo abordó los ámbitos de consumo humano y consumo productivo. En este informe se señala que, si bien el foco principal de trabajo estuvo en la propuesta de iniciativas de inversión, dentro del mecanismo que posee el Estado para su procesamiento llamado Sistema Nacional de Inversiones, también se abordaron “propuestas de modificación del ordenamiento jurídico y rediseño de la estructura institucional”.

En la región de Valparaíso, fue nombrado Marcelo Herrera como Coordinador Regional, y desde mediados del 2014 se inició el proceso de implementación de las mesas. El diseño consistió en una Mesa Regional del Agua de Valparaíso (desde ahora Mesa Regional) que en una primera etapa trabajó por comisiones de consumo humano y consumo productivo, y desde abril del 2015, se trabajó por cuenca integrando ambas comisiones. En paralelo, se establecieron mesas provinciales enfocadas al trabajo con asociaciones de Agua Potable Rural (APR) en base a las problemáticas locales, en las cuales participaban los presidentes de los comités de APR y eran presididas por la Gobernación Provincial respectiva. El área de estudio de la presente investigación fue cubierta por la Mesa Provincial del Agua de San Felipe de Aconcagua (desde ahora Mesa Provincial). A su vez, existieron las Mesas Técnicas de APRs, en las cuales se reunían las directivas de las mesas provinciales con la Dirección Regional de la DOH para abordar los requerimientos y ajustes a las carteras de inversión de la DOH o de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

De las entrevistas realizadas, se menciona el hecho que las temáticas de consumo humano y consumo productivo, y por tanto los intereses de los respectivos actores, fueron abordadas por separado. Se señala que la decisión de enfocar la Mesa Provincial al consumo humano en base a los sistemas de APRs radicó en que las actorías relacionadas al consumo productivo, poseen mayor capacidad de interlocución directa a nivel regional, por lo cual las relaciones no pasaban por el nivel provincial. Así, tanto los grandes agricultores, representados por las juntas de vigilancia, como los pequeños agricultores a través del INDAP, participaban directamente de la Mesa del Aconcagua, relacionada directamente con autoridades regionales, en la Mesa Provincial se acordaban las iniciativas con los APRs y luego se presentaban en la Mesa Regional. Bajo este diseño también se abordó el conflicto por escasez hídrica de la cuenca del Aconcagua. En el Informe de Gestión 2015 (Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos, 2016), se indica que en la Mesa Regional se generó la vinculación entre los presidentes de las 4 juntas de vigilancia, el Intendencia Regional, el MOP con sus respectivas direcciones regionales, y el MINAGRI, también con sus direcciones, se trabajó la elaboración de los decretos de escasez hídrica, se generaron los acuerdos de repartición de las aguas entre las secciones y coordinó la operación de los pozos DOH en la cuenca del Aconcagua, que incluye los ubicados en la comuna de Panquehue.

Como se señaló el subcapítulo anterior, tras la decisión de las nuevas autoridades de gobierno de descartar la ejecución del embalse Puntilla del Viento por los altos costos que involucrarían su construcción, las medidas mitigadoras y compensatorias involucradas, además, del amplio rechazo social que había alcanzado el proyecto (CNID, 2017), se propuso la evaluación de obras alternativas para la cuenca. A fines del 2014 surge el Plan Integral de Obras Hidráulicas del Aconcagua, que involucró obras a corto y mediano plazo, orientadas tanto al consumo humano como al consumo agrícola. En este último ámbito, se contempló la operación y habilitación definitiva de los pozos DOH en Curimón, Panquehue y Llay-Llay, la propuesta del Embalse Pocuro Alto, como alternativa al Embalse Puntilla del Viento, y la re-priorización del Embalse Catemu. Este Plan generó respuestas divididas entre las juntas de vigilancia de la Segunda y Tercera secciones del Aconcagua en torno a la re-priorización del Embalse Catemu, aspectos que se abordaron en la denominada Mesa del Aconcagua.

En cuanto al trabajo con las APRs recogido por la Mesa Regional, se abordó el proyecto de Ley de Servicios Sanitarios Rurales, en cual estaba en discusión parlamentaria, y propuestas de modificaciones al Código de Aguas, se catastraron los tipos de APRs existentes en la región, se desarrolló una cartera de inversiones por provincia, y se apoyó la organización de los APRs, eligiendo representantes por provincias y una directiva regional, entre otras iniciativas. De las entrevistas al representante de las APRs y al del sector público a nivel provincial, se destaca además el apoyo al proceso de formación de dirigentes y gestión de APRs que se realizó a través de la Universidad de Playa Ancha, que implicó un impulso a la capacidad de asociatividad de estas organizaciones y su participación en instancias de formulación de políticas, hecho que se detalla en el siguiente apartado.

Cabe señalar que, si bien durante este periodo no se identificaron en los registros prensa digital protestas sociales con acciones contenciosas en la provincia de San Felipe relacionadas al conflicto en estudio, se publicaron diversas notas sobre las complejas condiciones que enfrentan los APRs ante el escenario de sequía en la cuenca del Aconcagua, tanto por la reducción de las napas subterráneas como también por aspectos operacionales y de mantención de los sistemas. A su vez, la representante de la comunidad de Panquehue señala que si ocurrieron protestas sociales al principio del periodo de este gobierno. Sin embargo, durante el 2015 se destaca la ejecución del proyecto de Ampliación del APR El Escorial, realizado por el MOP, el cual levantó las expectativas en la comunidad de resolver la problemática que afecta a este sistema durante años (I. Municipalidad de Panquehue, 2015).

La evaluación de los entrevistados de esta política de gobierno presenta dos caras distintas. Por una parte, las principales críticas apuntan al rol del Delegado Presidencial ya que, en el rango entregado dependiente del Ministerio del Interior, no tenía las facultades suficientes para ejercer una coordinación efectiva a nivel nacional para procesar las carteras de iniciativas dentro del sistema Estatal ni tampoco para articular a los ministerios y otras actorías en torno al impulso de las reformas a la institucionalidad del agua. De acuerdo con los entrevistados, lo anterior se grafica en una sensación de “competencia interna” y “celos políticos” desde los ministerios hacia el Delegado Presidencial, como también en la “falta de conocimiento” de esta autoridad sobre las posibilidades y limitaciones del aparato Estatal para implementar las decisiones y/o prioridades políticas. A su vez, se hace mención de que “de los 43 organismos que forman parte del marco institucional del agua, el Delegado Presidencial pasó a ser el número 44 pero sin las capacidades de articular a los restantes”. Estas problemáticas se reflejan en la renuncia del Delegado Presidencial en noviembre del 2016, cuyo cargo no fue reemplazado, y las competencias quedaron principalmente en el Ministerio de Obras Públicas hasta finales del periodo de gobierno. Posteriormente, en octubre del 2017, la presidencia le quita la suma urgencia a la discusión del proyecto de ley de reforma al Código de Aguas el cual se encontraba en su segundo trámite legislativo luego de ser aprobado por la Cámara de Diputados, en noviembre del 2016.

Por otra parte, desde el sector público a nivel regional y provincial hay una evaluación general positiva de cómo influyó esta política en la región de Valparaíso en la coordinación de los espacios de trabajo y en la formulación de iniciativas, ya que, según se señaló “había orientaciones claras de como implementar los procesos” y “las acciones de la DOH y de parlamentarios pasaban por la Gobernación Provincial por tanto se sabía que se estaba haciendo”, lo cual trajo beneficios especialmente en el trabajo de promoción y ejecución de iniciativas de inversión pública con las APRs en la provincia de San Felipe⁶. A su vez, estos flujos de coordinación local-provincial-regional y la flexibilidad del diseño de las mesas, permitieron ir adaptando estas instancias según avanzaba la disposición de acuerdos con los demandantes, ya sea las OUs o las APRs y

⁶ Esta visión en general es compartida desde los representantes de los APRs entrevistados, sin embargo, la presidenta de la Federación Nacional de APRs (FENAPRU) aclara que esta situación no se generó en todas las regiones por igual ya que “teniendo asociaciones de APR en todo el país, no todas han sido incorporadas a las mesas”.

organizaciones sociales, lo que permitió mejoras en la identificación de problemáticas y en la focalización de las carteras de inversión pública.

Por tanto, a pesar de las limitaciones en la implementación de esta política a nivel nacional y las críticas al rol del delegado nacional, se observa que en el caso de la región de Valparaíso el proceso de participación a través de las mesas territoriales del agua contempló dinámicas de coordinación multinivel que involucraron a actores gubernamentales y no-gubernamentales, en cada nivel y entre niveles, en torno al proceso de formulación de políticas e iniciativas de inversión pública, y la conformación de nuevas redes de trabajo para la participación e incidencia en la toma de decisiones, principalmente en la identificación y priorización de medidas e iniciativas de inversión pública frente al doble escenario de sequía y escasez hídrica. Esta observación plantea una primera argumentación respecto a la primera hipótesis sobre los factores de origen de las dinámicas de gobernanza multinivel en el conflicto por escasez hídrica, que involucra la acción política desde el gobierno central para la apertura de procesos de toma de decisiones a distintos niveles, en base a una configuración distinta a la jerarquía estatal, y la incorporación de actorías como beneficiarios directos reconocidos por el marco institucional del agua como también de organizaciones sociales locales.

No obstante, en este proceso aún se evidencian claras diferencias entre las redes de las actorías demandantes involucradas, por lo cual, las asimetrías de poder que se ejercen desde estas actorías son una condicionante clave en el desarrollo y resultado de las dinámicas multinivel, en línea con lo propuesto en la segunda hipótesis de trabajo. Tal como se mencionó en las entrevistas, las juntas de vigilancia como organizaciones reconocidas por el Código de Aguas que agrupan a los propietarios de derechos de aprovechamiento tienen canales formales de interlocución con las autoridades de gobierno subnacional y con los ministerios. A pesar de la histórica relación de conflicto entre las secciones de Aconcagua por la distribución del caudal, las juntas de vigilancia de la Primera y Tercera sección del Aconcagua están asociados a la Confederación de Canalistas de Chile y a su vez, en la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), dos gremios de larga data y de reconocida influencia en la toma de decisiones a nivel nacional en el ámbito hídrico, por lo que cuentan con redes de asociatividad para incidir en diversos niveles de la esfera pública. Incluso, según lo señalado en la entrevista, el actual gerente de la Junta de Vigilancia de la Tercera Sección ha ocupado el cargo de vicepresidente de la Confederación de Canalistas de Chile.

En cambio, la situación de los APRs evidencia claras desventajas en los mecanismos de interacción con el Estado. Los comités y cooperativas de APRs son reconocidas como organizaciones a cargo de administrar y operar los servicios de agua potable en área rurales, pero no como organizaciones de usuarios agua propiamente tal, ni como asociaciones administradoras de derechos de aprovechamiento, por lo que existen casos de APRs en operación que no poseen derechos de aprovechamiento de aguas inscritos (Fundación Amulén, 2019). De acuerdo con lo indicado en el Código de Aguas, en teoría, en caso de no existir una Comunidad de Aguas Subterráneas (CASUB), las APRs con derechos de aprovechamiento deberían participar directamente de las juntas de vigilancia respectiva, lo que en la práctica se hace inviable por una parte, debido a que la

participación en la toma de decisiones en las OUs es proporcional a la cantidad de derechos de agua de cada usuario (Delgado & Reicher, 2017), y por otra, a la inexistencia de una priorización efectiva desde el marco institucional al consumo humano al agua (Gutiérrez et al., 2019). Además, como resaltan los entrevistados, estas condicionantes limitan la capacidad de las APRs en incidir en la toma de decisiones de la política hídrica, y por tanto “quedan relegados a los acuerdos que se generan entre los organismos del gobierno y las organizaciones de usuarios de aguas”. Por lo anterior, señalan que su posibilidad de participación e incidencia en las instancias gubernamentales queda supeditada a las posibilidades de articulación y organización entre APRs a distintos niveles, que permitan tanto su colaboración interna como también robustecer “el peso” de sus demandas.

Durante este periodo, el auge de la dinámica asociativa de las APRs se puede identificar a través de la formación de la “Asociación Gremial de Servicios Sanitarios Rurales Aconcagua”, la cual articula a diversos APRs de la provincia de San Felipe y que, a su vez, se relaciona con otras APRs a nivel nacional mediante su participación en la Federación Nacional de APRs (FENAPRU). En el siguiente ítem se profundiza en el proceso de conformación de dicha asociación gremial, su relación con el conflicto por escasez hídrica en la cuenca del Aconcagua, y las redes multinivel que ha articulado la FENAPRU en base a la asociatividad y cooperación.

5.2.2. Articulación multinivel de las asociaciones de Agua Potable Rural.

La capacidad asociativa a nivel subnacional y nacional de los servicios de Agua Potable Rural (APRs) en el Aconcagua y su incorporación, junto a otras APRs de la región, en las mesas territoriales impulsadas por los distintos niveles de gobierno para la formulación de políticas y carteras de iniciativas de inversión pública, surge una de las características que dan forma a las dinámicas multinivel en este periodo. Por tal motivo, en el presente apartado se abordan los factores y condicionantes en su proceso de conformación, asociatividad multinivel y sus interacciones con las instancias de gobernanza impulsadas por el gobierno en este periodo.

Previo a la implementación de la Ley de Servicios Sanitarios Rurales, el vínculo principal de las APRs con el Estado se realizaba a través del Programa de Agua Potable Rural perteneciente a la DOH-MOP. Este programa está a cargo de la instalación, ampliación y mejoramiento infraestructura de APR, junto a la supervisión y asesoría a las organizaciones que administran el sistema a través de proyectos y programas pertenecientes al Sistema Nacional de Inversiones. Este programa se vincula a nivel regional mediante la presentación de una cartera de proyectos priorizada a los respectivos Consejos Regionales (CORE), quienes vota el apurbo o rechazo a la propuesta. De forma paralela, la cartera de proyecto de la SUBDERE aborda iniciativas de inversión complementarias para la operación de los APRs. No obstante, como señala el estudio de la Fundación Amulén (2019), hay sistemas de APR que fueron construidos por fuera del Programa APR-DOH -en ocasiones proyectos impulsados a nivel municipal, con el diseño financiado a nivel regional y la construcción mediante la SUBDERE- y que por tanto, en diversos casos, no cuentan con los estándares de calidad exigidos por el MOP, lo cual ha implicado diversas complejidades para optar a apoyo en la regularización, operación y mantención de los sistemas surgidos por esta

vía. Un ejemplo de esta situación lo expresa el director del APR Los Patos en la provincia de San Felipe de Aconcagua, la cual “fue creada por una ley de emergencia, y al momento de ser entregada, te das cuenta de que no tiene certificación, no contaba con planos, no hay derechos inscritos y los terrenos donde se construyeron las obras no son tuyos”.

A partir del trabajo iniciado por la Mesa Provincial del Agua en el año 2014, una de las iniciativas impulsadas por el Gobierno Provincial de San Felipe fue un convenio con la Universidad de Playa Ancha para la capacitación de dirigentes de APR en la gestión estratégica de los sistemas, incluyendo las modificaciones que se incorporarían con el proyecto de ley de Servicios Sanitarios Rurales. Durante este proceso, las 25 APRs se articularon para participar de Mesa Provincial y Regional, posteriormente conformarse como la Asociación Gremial de Servicios Sanitarios Rurales Aconcagua (Asociación SSR Aconcagua) en junio del 2017.

El director del APR Los Patos, Marcos Landeros, que fue parte de este proceso -y presidente de la Asociación SSR Aconcagua al momento de la entrevista- señala que los motivos que impulsaron esta asociatividad fueron la “identificación de problemas comunes y la necesidad de agruparse para adquirir más peso en las demandas”. Además, este dirigente señala que, si bien son 25 APRs los que integran la Asociación SSR Aconcagua asistiendo periódicamente a reuniones y pagando las cuotas de vinculación, esta Asociación busca representar a los 48 servicios de APR de la provincia al momento participar en instancias con organismos gubernamentales, ya que se reconoce la existencia de diversos factores que limitan la posibilidad de participar en estas agrupaciones. Entre estas limitaciones se mencionan, la gran extensión de la provincia y el escaso transporte público, que las dirigencias no son remuneradas, por tanto, deben compartir el tiempo entre su trabajo remunerado y el trabajo del APR. Por tal motivo, mantienen comunicación con todas las APRs ya sea vía correo electrónico y/o aplicación móvil. Así han mantenido comunicación, por ejemplo, con APRs de la comuna de Panquehue en torno al conflicto por escasez hídrica colaborando en información y visibilidad pública, como también interactúan con ONGs, fundaciones y movimientos sociales a nivel provincial y regional relacionadas a las temáticas del agua y el medio ambiente.

Otro vínculo de articulación de la Asociación SSR Aconcagua está dada en su participación como socio de la FENAPRU. La formación de esta Federación se remonta al año 1999 a raíz de un conflicto de concesión a privados de un servicio de agua potable en la región de O’Higgins. Como señala su presidenta, Gloria Alvarado, este hecho provocó la reacción de las APR en esa región, lo que dio paso a la conformación primero de la Asociación Regional de Servicios de Agua Potable de la VI Región, y luego, en los años siguientes, articularse con asociaciones de otras regiones país. En el año 2005, ya participaban en espacios de trabajo con representantes del gobierno central, sin embargo, a fin de tener mayor peso legal decidieron conformarse como una organización de carácter nacional.

Entre sus logros, destacan la participación que tuvo la FENAPRU en el proyecto de Ley de Servicios Sanitarios Rurales, ingresado el 2008 a discusión parlamentaria y finalmente aprobado

en febrero 2017. Si bien la propuesta de un proyecto de ley específica de los APRs corresponde a una demanda histórica de estos servicios, la gestación de este proyecto parte con el primer periodo de gobierno de Michelle Bachelet (2006-2009), momento en el cual se señala que la FENAPRU “ya tenía fuerza como organización nacional” lo cual permitió el trabajo con el gobierno central. En un principio este proyecto tuvo una rápida tramitación siendo aprobado de forma unánime por el Senado, pero el término de este periodo de gobierno ocurre en medio de la aprobación de su articulado en específico en la Cámara de Diputados.

Durante el 2010, el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2013) detuvo la tramitación de este proyecto e introduce una modificación sustitutiva, lo cual fue vista por FENAPRU como una “puerta abierta a la privatización”. Esta modificación permitía a las empresas de servicios sanitarios acceder a las áreas de servicio de la APRs a través de concesiones, lo cual tuvo un amplio rechazo tanto de las APRs como de diversas organizaciones, y por tanto la tramitación estuvo detenida durante el restante periodo de Piñera (Chile Sustentable, 2014). Con la llegada del segundo periodo de Bachelet (2014-2017), se retoma la tramitación del proyecto de ley anterior hasta su aprobación, en base a propuestas surgidas de una mesa de trabajo compuesta por el MOP, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), el Departamento de Cooperativas y dirigentes de las APRs, donde la FENAPRU tuvo una activa participación. Su presidenta destaca que el proceso de aprobación de esta Ley representa un avance significativo para las APRs, que implicó una importante incidencia como organización, y que, por lo tanto, “en términos de asociatividad, se marcó un tremendo precedente tanto en el país como en Latinoamérica”.

Cabe señalar que la FENAPRU participa de la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Aguas y Saneamiento (CLOCSAS), a través de la cual mantiene vínculos de cooperación a nivel internacional. Esta Confederación fue creada en el año 2011 bajo la idea de representar y visibilizar el trabajo de las organizaciones comunitarias en torno a los servicios del agua, y promover la asociatividad entre las redes de organizaciones subnacionales y nacionales provenientes de 15 países de la región (Dupuits, 2019). Esta organización 4 niveles de acción; el primero corresponde a las APRs, cooperativas o comités, el segundo nivel son asociaciones provinciales o regionales, el tercer nivel asociaciones nacionales, y finalmente el cuarto nivel es la Confederación Latinoamericana. La presidenta de FENAPRU señala que si bien esta organización no ha tomado la fuerza que debiese, se espera que con su reciente conformación como fundación le permita tener los recursos y capacidades necesarias para fortalecer su trabajo. Además, destaca que uno de los focos de acción es potenciar la asociatividad de tercer nivel en los países, es decir, asociatividad a nivel nacional, que en algunos casos ha tenido un lento avance.

Otro de los puntos clave se relaciona con el apoyo en información y recursos, como en el caso del proyecto de Ley de Servicios Sanitarios Rurales. Este apoyo fue fundamental para que la representación de FENAPRU se pudiese movilizar en reuniones de trabajo por el país, ya que no cuentan con recursos propios suficientes para abordar estas labores. Durante este proceso, la directiva nacional mantuvo colaboración con diversas fundaciones y universidades para bordar los aspectos técnicos y jurídicos de la tramitación de la ley. A su vez, en el caso de los conflictos de

escasez hídrica la distribución de la información juega un rol clave. El posicionamiento de las dirigencias nacionales tras el trabajo realizado en la Ley de Servicios Sanitarios Rurales les ha permitido recibir invitaciones para participar en diversas instancias diálogo con parlamentarios y mesas de trabajo convocadas por fundaciones u otros organismos no gubernamentales, donde señalan que la labor de FENAPRU ha sido “visibilizar lo que pasa en los territorios de manera que se tomen medidas efectivas”. A su vez han dado seguimiento a las discusiones por la reforma al Código de Aguas, impulsando la priorización al derecho humano al agua y la necesidad de una gestión integrada de cuencas. Para tales efectos, el presidente de la Asociación SSR Aconcagua señala que su rol corresponde tanto a la “bajada” de información a las bases, como también en la “subida” de información respecto la situación en un determinado territorio y las demandas específicas, lo cual les permiten mantener los canales internos activos e intercambiar colaboración.

Los procesos de formación y asociatividad de las APRs en la provincia del Aconcagua y de la FENAPRU, muestran que tanto los conflictos por escasez hídrica como la apertura de espacios de participación de instancias de gobierno, han sido detonantes de procesos de politización y articulación de los demandantes, a diversas escalas, a fin de generar capacidades de incidencia en las instancias gubernamentales. A su vez, la capacidad asociativa de las APRs ha permitido su incorporación en los procesos de formulación de política a nivel subnacional y, también en la creación de políticas nacionales, como lo expresa el caso de la FENAPRU. Por tanto, esta dinámica asociativa multinivel, ha permitido a las APRs vincular diferentes niveles de cooperación para participar en los procesos de gobernanza, lo cual aporta un segundo argumento respecto a la hipótesis de surgimiento de las dinámicas multinivel en este tipo de conflictividades. Sin embargo, queda en evidencia que las limitaciones que establece el Código de Aguas en la participación de las APRs y otras actorías sociales en la gestión y gobernanza hídrica, lleva a que su incorporación en los procesos de toma de decisiones quede supeditado a las orientaciones y prioridades que establece principalmente el gobierno central.

5.2.3. Política de desarrollo y sostenibilidad hídrica de la región de Valparaíso.

Otra de las consecuencias de la política hídrica impulsada por el gobierno en este periodo a nivel subnacional, corresponde al proceso de formulación de política a través del “Consejo de Desarrollo y Sostenibilidad Hídrica de la región de Valparaíso”, el cual tuvo como resultado la promulgación de la primera política regional de recursos hídricos en el país, y la primera política pública descentralizada elaborada por la región. Este proceso fue impulsado desde la Gobernación Regional de Valparaíso, involucrando a diversas actorías regionales, provinciales y locales mediante mesas de trabajo que abordaron el escenario de sequía y los conflictos por escasez hídrica en la región, siendo este proceso y sus resultados aspectos relevantes para la observación de dinámicas multinivel en torno formulación de políticas descentralizadas. A continuación, se detalla su conformación y funcionamiento, la relación con el conflicto en el Aconcagua y los resultados obtenidos.

A fines del 2015, Gabriel Aldoney es nombrado Intendente Regional de Valparaíso por el periodo gobierno restante que quedaba. Por tal motivo, según consta en la Gobernación Regional, el Intendente decidió focalizar su gestión en tres ámbitos críticos para esta región, los recursos hídricos, la movilidad y desplazamiento y, la logística portuaria, estableciendo equipos de trabajos específicos para cada uno. El diagnóstico para elaborar la propuesta en el ámbito hídrico consideró tanto las orientaciones de la Política Hídrica 2015 impulsada por el mismo gobierno como también el trabajo realizado por la Mesa Regional, en coordinación con el Delegado Presidencial, para dar sustento a la propuesta. Por tanto, se decidió enfocar el trabajo en torno a la gobernanza hídrica, enfatizando que “la región debía contar con una estrategia propia en paralelo a la rigidez del marco institucional, por tanto, se buscaba un partir desde el punto de vista de la coordinación institucional que tenga como resultado un marco de acción para las distintas aristas del problema”, según consta al representante del sector público regional entrevistado. Además, señala que uno de los objetivos fue impulsar indicaciones que cuyo respaldo trascendiera al periodo de gobierno regional.

En diciembre del 2015, fue conformado el “Consejo de Desarrollo y Sostenibilidad Hídrica de la región de Valparaíso” (desde ahora Consejo Hídrico Regional) mediante resolución exenta, y en cuyo periodo de funcionamiento estuvo integrado por representantes del Consejo Regional (CORE) de Valparaíso, de los municipios de la región, de las universidades regionales del Consejo de Rectores (CRUCH), de las asociaciones de productores agropecuarios, de la pequeña agricultura, de la asociación de industriales y de las organizaciones de APR de la región. Debido a que en paralelo el Ministerio de Interior estaba abordando las medidas de emergencia ante el escenario de sequía, el trabajo del Consejo Hídrico Regional se orientó a las medidas a mediano y largo plazo, abordando 3 focos de acción, agua para consumo humano, agua para consumo industrial y agua para los ecosistemas (Consejo para el Desarrollo y la Sostenibilidad Hídrica de la Región de Valparaíso, 2018).

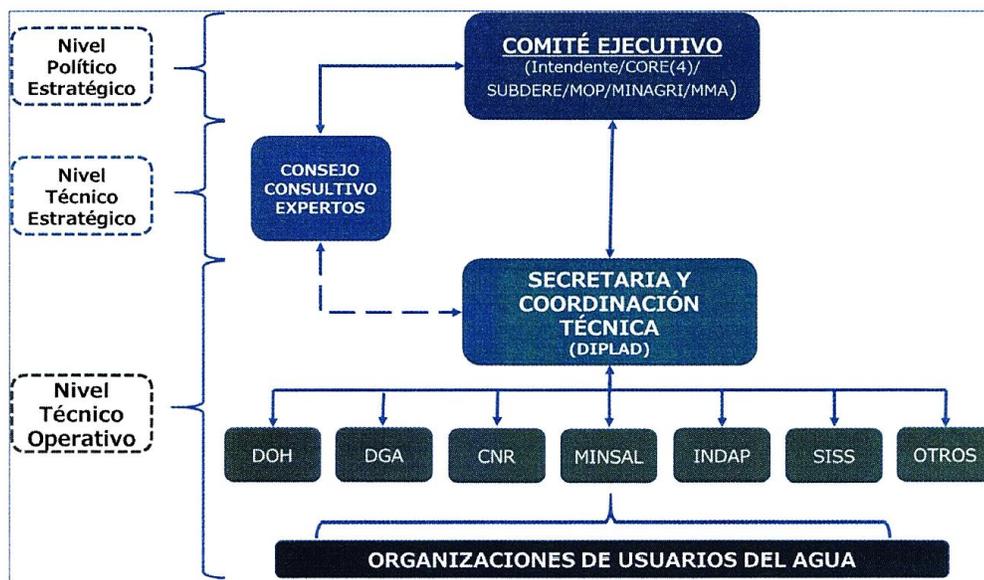
La primera parte del proceso consideró el levantamiento de información existente a través de serie de talleres que consideraba las instancias participativas a nivel local. Según señala el entrevistado, “si bien hubo coordinación con las Mesas Provinciales y otras instancias que estaban siendo canalizadas por el Delegado Regional, existían muchas instancias participativas espontáneas surgidas tanto por parlamentarios, SEREMIs y movimientos sociales locales que no se articulaban con el gobierno. Incluso se iban generando mesas de trabajo paralelas a las existentes. Por tanto, costó cuajar todas estas instancias en el proceso del Consejo Hídrico”. A su vez, agrega que, debido a las coordinaciones con los Delegados Presidencial y Regional de los recursos hídricos, el Consejo Hídrico generó un importante vínculo con las APRs, estableciendo redes de trabajo permanente.

En una segunda etapa, se procesó la información recopilada a través del diálogo con expertos y diversos representantes de cada cuenca. Se señala que, si bien gran parte de la problemática se centró en el Código de Agua, se asumió que la región no tiene competencias para actuar en ese ámbito, por lo cual, el documento incorpora propuestas puntuales de modificación al marco institucional pero la mayoría de las propuestas están orientadas a soluciones que son posibles de ser abordadas por la Gobernación Regional. En enero del 2018, el documento elaborado por el

Consejo Hídrico Regional “Lineamientos Estratégicos de Política Pública e Iniciativas para el Desarrollo y Sostenibilidad Hídrica de la región de Valparaíso” fue aprobado por el Consejo Regional de Valparaíso (CORE), y pasó a ser la base para que la Dirección de Planificación Regional y Desarrollo (DIPLAC) regional elaborara la política hídrica respectiva. Posteriormente, a principios del 2019, el CORE de Valparaíso aprobó la “Política para el desarrollo y la sostenibilidad hídrica de la región de Valparaíso” (desde ahora Política Hídrica Regional). Esta política contiene propuestas de iniciativas a corto, mediano y largo plazo, en base a los ejes de seguridad y aumento de la oferta de agua en cantidad y calidad, sostenibilidad de la demanda de agua y, gobernanza y organización de los sistemas hídricos.

Tal como se ha hecho hincapié, una de las principales propuestas que impulsó esta política corresponde a un nuevo modelo de gobernanza hídrica a nivel regional que pretende implementar y dar seguimiento a la Política Hídrica Regional, considerando las diversas formas de asociatividad, colaboración y negociación que están relacionadas a la labor del Gobierno Regional (Gobierno Regional de Valparaíso, 2019). Este modelo se basa en un esquema de tres niveles que articula a actores desde el gobierno central, regional, local y diversos sectores del agua, como se muestra en la *Figura n°5*.

Figura n°5: Modelo de gobernanza de la Política Hídrica Regional de Valparaíso.



Fuente: Gobierno Regional de Valparaíso (2019)

Entre los aspectos relevantes de este modelo, se incluye dentro de las funciones la noción de “proceso de negociación multinivel” que involucra a los distintos niveles de gobierno y actorías con el objeto de llegar a acuerdos de cooperación, financiamiento y coordinación en torno a la cartera de proyectos. Si bien en la *Figura n°5* se indica solo a la OUA en un tercer nivel, en el reglamento de esta política aprobado por contraloría en el 2021, se señala que en un mismo nivel de participación dentro del modelo se incorpora tanto a las organizaciones de usuarios reconocidas

por el Código de Agua, como también “a todas aquellas entidades que tengan injerencia en la administración y/o gestión del recurso hídrico, tales como Comités y Cooperativas de Agua Potable Rural y municipios de la región, que tengan bajo su administración la provisión de agua potable a sus habitantes, y a todas aquellas organizaciones de la sociedad civil constituidas legalmente que administren o gestionen recursos hídricos que dentro de su objeto social tengan por finalidad la gestión del recurso hídrico” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2021).

En resumen, el proceso de gestación de la Política Hídrica Regional, la incorporación de las funciones multinivel en su diseño de implementación y el reconocimiento de las APRs y organizaciones de la sociedad civil como participantes en el modelo de gobernanza hídrica, representan avance significativo al margen de las limitaciones que plantea el marco institucional del agua y, un ejemplo de institucionalización de dinámicas de gobernanza multinivel desde instancias subnacionales, las cuales, sin embargo, serán puestas a prueba cuando se inicie la implementación efectiva de este modelo de gobernanza. Por tanto, en relación con la primera hipótesis de trabajo, se destaca un proceso de formulación de política que surge regionalmente, sostenido en una política nacional del gobierno central, y que cuya elaboración fue en general efectiva en lograr una coordinación y acople con las instancias participativas que se desarrollaban en este periodo y las diversas actorías involucradas, en un escenario de regional conflictivo en torno a la escasez hídrica. A su vez, se destaca que este proceso logró cumplir con el propósito de trascender al periodo de gobierno, al menos, en cuanto la aprobación de la Política Regional y del reglamento de gobernanza, y su ratificación en contraloría. Sin embargo, respecto a lo planteado en la tercera hipótesis, este proceso deja abierta algunas incertidumbres respecto a las capacidades regionales para implementar la política y su relación con los procesos estatales de inversión pública a nivel central.

5.3. El retorno a la estrategia sectorial para abordar el conflicto (2018-2019).

En marzo del 2018, se genera un nuevo cambio de presidencia. Sebastián Piñera asume su segundo periodo de mandato presidencial (2018-2021) y con él, retorna gran parte de la coalición de su primer periodo presidencial. Si bien la holgada victoria electoral que obtuvo Piñera para acceder al segundo mandato podría haber augurado un periodo de amplio despliegue político de su gobierno, una serie de múltiples factores incidieron en la generación del denominado “estallido social” en octubre del 2019 que implicó en adelante un quiebre en la agenda de gobierno (Huneus & Pasten, 2020). Cabe señalar que, para efectos de la presente investigación se ha considerado solo el periodo hasta el 2019, incorporando solo algunas menciones del efecto del “estallido social” en la continuidad de algunas instancias relacionadas al caso de estudio.

En enero del 2018, el MOP daba aviso de una nueva intervención a la administración de la cuenca del Aconcagua tras la falta de acuerdo entre las juntas de vigilancia de la Primera, Segunda y Tercera secciones del río Aconcagua por la distribución del caudal. Esta decisión de intervención

estuvo respaldada en una serie de decretos de Zona de Escasez Hídrica publicados en enero del 2018, que abarcaba casi la totalidad de comunas y provincias de la cuenca del Aconcagua. La intervención comenzó a regir desde el 1 de febrero del 2018. Cabe señalar, que, desde mediados del 2017, ya que no encontraban activas las mesas territoriales de la región de Valparaíso en su formato inicial, que habían sido impulsadas por el gobierno anterior en la Política Hídrica 2015. Entre las causas que se pueden identificar, están el paulatino declive de esta política a nivel subnacional tras la salida del Delegado Presidencial, las dificultades de coordinación interinstitucional y conflictos internos del gobierno, y la decisión del Ejecutivo de paralizar la suma urgencia en la tramitación del proyecto de ley de reforma al Código de Aguas en el parlamento.

La intervención del MOP en la primera sección del río Aconcagua, implicó que la junta de vigilancia respectiva presentara un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso en abril del 2018. Tras diversas etapas, este recurso fue fallado a favor de la Primera sección por la Corte Suprema en septiembre del mismo año. El argumento fue que la suspensión de las atribuciones de la Junta de Vigilancia es esta sección fue “arbitraria e ilegal”, ya que en el área que abarca el decreto de escasez hídrica existen otros usuarios, a los cuales no se les suspendieron sus atribuciones. Este hecho motivó la reanudación del diálogo entre los representantes de las juntas de vigilancia de las secciones involucradas en el conflicto, incorporando además a un representante de las organizaciones de usuarios de la cuarta sección. Este diálogo tuvo como resultado un protocolo de redistribución de las aguas del río Aconcagua, el cual fue oficializado en octubre del 2018 con vigencia hasta abril del 2019 (MOP, 2018).

A partir de la firma del protocolo en este periodo, y como iniciativa del gobierno central, se anuncia la creación del Comité Ejecutivo del denominado “Plan Aconcagua”⁷ o también conocida como la “Mesa de Llay-Llay” por sus participantes, debido el lugar donde se reúnen. En sus primeras sesiones, este Comité fue conformado por representantes del MOP, DOH y DGA central y DGA Regional, la empresa sanitaria ESVAL y representantes de las juntas de vigilancia de las cuatro secciones del río Aconcagua. La coordinación del Comité o Mesa es llevada a cabo por la DOH y DGA central. Sin embargo, no se observa alguna orientación de trabajo hacia las APRs u organizaciones sociales, por tanto, surge como una instancia enfocada hacia las OUs. El objetivo de este Comité, según consta en el acta, es acordar las acciones a implementar en torno a la situación hídrica de la cuenca. Como parte de estas iniciativas, en diciembre del 2018, se oficializa el convenio de colaboración para la explotación de los pozos profundos que posee el MOP en el río Aconcagua –incluyendo los denominados pozos DOH ubicados en la comuna de Panquehue–, involucrando a la DOH Nacional y las juntas de vigilancia de las tres primeras secciones del Aconcagua (DOH, 2018).

Hasta este momento, se puede observar nuevamente un giro en la política del gobierno central para abordar el conflicto por escasez hídrica. Tal como se venía abordando en años anteriores, se promueve el protocolo de acuerdo entre las juntas de vigilancias, pero las gestiones son realizadas sectorialmente desde el MOP a nivel central y regional. El Jefe de Organizaciones de Usuarios de

⁷ Actas de las sesiones del “Plan Aconcagua” en el sitio web: https://dga.mop.gob.cl/Paginas/plan_aconcagua.aspx

Agua de la DGA central, señala que la iniciativa del “Plan Aconcagua” surge en paralelo con el “Plan Petorca”, de forma reactiva a la agudización de las consecuencias del escenario de sequía en la región, y también, sin el respaldo de un plan efectivo en ese momento, debido al cambio de enfoque y política que implicó el cambio de autoridades ya que “no hay continuidad de las políticas a nivel ministerial, si bien pasa en todos los ministerios, pero acá es muy notorio, (...) incluso si se mantienen los mismos funcionarios”.

Posteriormente, entre enero y marzo del 2019, surgen nuevamente protestas sociales por la falta de disponibilidad hídrica para consumo humano en el sector de El Escorial, comuna de Panquehue, adquieren alcance mediático nacional. De manera similar a los hechos ocurridos 8 años atrás, estas protestas involucraron cortes de ruta, enfrentamiento con Carabineros y la destrucción del sistema de pozos DOH ubicados en el sector. A su vez, el motivo de estas protestas apuntaba a la afectación en la disminución de los niveles de agua subterránea en el APR “El Escorial” y otros pozos colindantes, los cuales estarían siendo afectados por la operación los pozos DOH-MOP, pero también que la operación de los pozos sería en beneficio exclusivo para el consumo agrícola en desmedro de los efectos adversos que generaría la operación de estos pozos en el consumo humano. Pero también, en esta ocasión, se apuntaba a la falta de respuestas efectivas para abordar este problema a través de los años y también, a exclusión de las APRs y organizaciones sociales locales del acuerdo firmado entre las juntas de vigilancia y la DOH para la operación de los pozos.

La respuesta de la DOH al episodio de interrupción en la operación del APR El Escorial, fue que se debió a un fallo operativo debido a que la bomba del sistema se quemó. Además, advirtieron que la operación de los pozos DOH se realizaba a la mitad de su capacidad, y que las mediciones han mostrado que, si bien los niveles de la napa bajan afectando algunos pozos norias del sector, los niveles posteriormente se recuperan. Sin embargo, también se evidencia que la agudización del escenario de sequía ha afectado los tiempos de recarga y, por tanto, de recuperación de estos niveles. A su vez, desde la DGA las problemáticas de comunicación que han tenido para abordar el conflicto, ya que reconocen no han sido capaces de transmitir la información o facilitar su acceso y/o comprensión lo cual, se asume, ha impactado el grado de desconfianza de la comunidad local.

De acuerdo con lo señalado por las representantes de las APRs y la comunidad local, en esta oportunidad el alcance de las protestas tuvo una mayor repercusión en la comunidad debido al respaldo generado por las juntas de vecinos y organizaciones locales de la comuna, varias de las cuales se agruparon en el “Movimiento de Defensa del Agua Panquehue”, además, las diversas redes de APRs y organizaciones sociales en el territorio, que permitieron dar visibilidad a las demandas y abrir canales de diálogo con los parlamentarios de la zona. Desde estas actorías se destaca un repertorio de demandas más amplio que el observado en las protestas similares ocurridas en el 2011, ahora abarcando la urgencia de reformas al marco institucional del agua, incluyendo la propiedad y administración de los derechos de agua, la necesidad de una gestión integrada de cuencas, críticas al modelo a la política agroexportadora y demandas por mayor autonomía local en la toma de decisiones.

En respuesta al rebrote de este conflicto en Panquehue y la presión de la comunidad local, el alcalde de la comuna Luis Pradenas, quien se ha mantenido en el cargo desde el periodo 2010-2013, convocó a una “asamblea abierta” comunal que contó con la participación de un asesor directo del Ministro de Obras Públicas, la gobernación provincial, parlamentarios, representantes de la DOH y DGA regional, representantes de las organizaciones de usuarios de la comuna, dirigencias de las APRs y organizacionales locales, entre otros asistentes, donde se acordó paralizar la operación de los pozos y la conformación de una Mesa Hídrica comunal que incorporará la misma amplitud de actorías que participaron en la primera instancia. De acuerdo con los registros de actas obtenidos por transparencia, se realizaron varias sesiones de la Mesa Hídrica Comunal hasta fines del enero del 2020 (suspendidas a raíz de las protestas sociales derivadas del “estallido social” según lo señalado en las entrevistas), que abordaron diversos aspectos de materia hídrica comunal y provincial como la construcción y/o mantención de tranques, alcantarillado, plantas de tratamiento, pozos noria particulares, problemáticas ambientales, el aseguramiento del agua para consumo humano, la masificación de las plantaciones en el sector, entre otros aspectos.

Sin embargo, durante este periodo, a pesar del involucramiento de organismos del MOP a nivel central y regional, esta Mesa Hídrica ha estado sujeta a diversas críticas principalmente por la limitada capacidad en la implementación de propuestas de solución, como también la falta de coordinación que ha tenido con las instancias de gobierno provincial y regional para la priorización de iniciativas de inversión, por lo cual, se ha señalado que el efecto de esta Mesa ha sido más bien de “contención” de las protestas sociales locales producto de la escasez hídrica. Respecto a la coordinación de esta Mesa con el Plan Aconcagua, se ha señalado que el único vínculo visible se podría relacionar a la participación de la DGA y DOH regional en ambas instancias, e invitaciones puntuales a los representantes de los APRs de Panquehue a sesiones del Comité Ejecutivo del Plan Aconcagua, sin embargo, no se evidencia alguna política específica de coordinación.

Durante el 2019, en paralelo a la Mesa Hídrica Comunal, el Comité Ejecutivo del Plan Aconcagua fue avanzando en dirección a constituirse como una política a mediano-largo sobre la marcha, de acuerdo con lo señalado desde el nivel central en la entrevista. Se destaca que este avance ha sido posible debido a la fuerte presencia desde el nivel central como mediación al conflicto, pero también se evidencia un cambio en la forma de relación entre los representantes de las secciones. Esto se expresa en que estos actores se han mantenido participando en el Comité tras diversas sesiones semanales, tratando de buscar soluciones a pesar de las históricas diferencias por la distribución de caudales, que han incluso involucrado la presentación de causas judiciales, por ejemplo, el recurso de protección presentado por la Tercera sección del Aconcagua contra la Primera sección el año 2014 (FIMA, 2015). Este cambio de disposición es justificado principalmente por el impacto del escenario de sequía tras 8-9 años en la cuenca y también, al evidenciar que “los gobiernos cambiantes cada 4 años no van a asumir una política de Estado. Las OUAs están tomando conciencia que la inacción del Estado ante el conflicto genera inmovilismo, y están entendiendo el juego de la política y como ellos mismos propician la mantención del conflicto”. Sin embargo, otro aspecto señalado, se relaciona con limitaciones de las entidades públicas para ejercer las funciones que contempla el marco institucional. Ejemplo de esto es la

DGA, que ante las limitaciones presupuestarias que posee DGA -organismo de menor ítem presupuestario del MOP- “prefiero promover acuerdo y le hace el quite a intervenir el río”, “ya que el costo mínimo de la intervención por un mes es de aproximadamente 100 millones de pesos, lo cual equivale al gasto operativo de 4 direcciones generales al año (en promedio)”.

A pesar de los avances señalados, a fines del 2019, la Tercera sección solicitó nuevamente a la DGA la intervención del río Aconcagua, y esta a su vez, impulsó la firma del acuerdo de redistribución de agua a las tres secciones involucradas en el marco de la Comité Ejecutivo. Este acuerdo fue oficializado en noviembre del 2019 con vigencia hasta abril 2020 (MOP, 2019). Sin embargo, el nuevo acuerdo ha venido acompañado de inconformidades tanto por la Junta de Vigilancia de la Primera Sección debido a lo desfavorable del acuerdo para ellos y las críticas a las políticas de expansión de la superficie regada⁸, como de algunas comunidades de la tercera sección, representados por el Alcalde de la comuna de Quillota quien mediante oficio al MOP en enero 2020, ha criticado la insuficiencia del acuerdo y solicitado la intervención del río Aconcagua para asegurar una correcta distribución de las aguas entre los usuarios. También las críticas han surgido desde las APRs por las limitaciones a su incorporación a los espacios de trabajo. Ejemplo de ello, fueron las dificultades para dar continuidad al trabajo de la Mesa Provincial de San Felipe, la cual pudo ser retomada tras varios meses del cambio de autoridades donde finalmente, se evidencia un cambio de enfoque de trabajo desde lo territorial, a lo sectorial.

Ante esta problemática, la DGA central señala que están trabajando en un plan estratégico de la cuenca del Aconcagua, donde los resultados del Comité Ejecutivo serían un “hoja de ruta” para la labor del organismo estatal, sin embargo, el trabajo del Comité no se enmarca en la elaboración de dicho plan estratégico. Una de las propuestas a promover, corresponde la formación de comunidades de aguas subterráneas en la cuenca del Aconcagua, partiendo por el sector de Panquehue. El diseño de esta propuesta incluye un modelo de directorio “multiusuario” de cada comunidad, en donde al menos un director de APR esté incorporado, para lo cual se deberá presentar un proyecto de Ley. La finalidad de este mecanismo es darle sustento legal a la relación entre las comunidades de aguas subterráneas, incluyendo la representación de las APRs, pequeña agricultura, minería, entre otras actorías, con las juntas de vigilancia. Sin embargo, a la fecha en que se realizaron las entrevistas, la presentación de esta propuesta fue pospuesta por la suspensión del Comité Ejecutivo tras las manifestaciones del “estallido social”.

A principios de octubre del 2019, Sebastián Piñera impulsa la Mesa Nacional del Agua, de carácter público-privado, con los objetivos de establecer los contenidos de una política hídrica de mediano a largo plazo y definir principios básicos del marco institucional (MOP, 2020). Fue integrada por 26 representantes invitados por el ejecutivo, que incorpora a ministerio y otros organismos públicos desde el nivel central, parlamentarios, representantes de la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), la SNA, representante de las empresas sanitarias, la Confederación de Canalistas, representante de organizaciones de campesinos, la asociación de APRs de la región Metropolitana y Fundación Chile. A su vez, durante la etapa de diagnóstico, el diseño ha considerado invitaciones

⁸ Se puede acceder al comunicado vía sitio web: <http://primeraseccionaconcagua.cl/tag/dga/>

a diversas actorías y expertos a exponer en cada sesión. Durante los primeros meses de funcionamiento, las críticas han recaído principalmente al carácter centralista de la instancia y también, a los criterios utilizados para la incorporación de representantes, lo que ha implicado, por ejemplo, no incluir a representantes de organizaciones de APR a nivel nacional. A su vez, no se observan algún grado de coordinación entre esta instancia y otras “mesas” existentes a nivel subnacional promovidas por instancias de gobierno.

5.4. Discusión de resultados.

5.4.1. Características de las dinámicas multinivel en el conflicto de escasez hídrica.

Como se detalla a través de los subcapítulos anteriores, las características y factores condicionantes en las dinámicas multinivel relacionados al caso de estudio, se presentan en un panorama general marcado por las políticas sectoriales y la estrategia en respuesta a los conflictos por escasez hídrica impulsadas en cada periodo de gobierno. Por tanto, durante este periodo, se observa que las acciones de cada gobierno van generando diversos escenarios de corto-mediano plazo, es decir, cuya duración es menor a un periodo de gobierno, que condicionan las interacciones y coordinaciones entre los actores gubernamentales y las actorías demandantes en los procesos de formulación políticas e iniciativas para las respectivas carteras de inversión pública, pero también, las medidas a impulsar por las diferentes instancias de gobierno a partir de una expresión de conflicto específica. Esta condicionante general, se constituye en un primer argumento respecto a la hipótesis de surgimiento de las dinámicas de gobernanza multinivel en los conflictos por escasez hídrica, la cual destaca la dependencia hacia el gobierno central en la apertura de procesos gobernanza y también, las características y alcance temporal de las mismas.

Desde los diversos niveles de observación del caso de estudio, se evidencia que si bien las interacciones entre los niveles de gobierno y las actorías demandantes han estado condicionadas según la especificidad de la temática a tratar, en general es posible caracterizar la trayectoria del caso analizado de la siguiente forma; un primer periodo (2010-2013) que mantuvo un vínculo directo entre los organismos públicos sectoriales a nivel central y las OUAs como organizaciones reconocidas por el Código de Aguas en la administración de recurso hídrico, en este caso, prioritariamente las juntas de vigilancia; un segundo periodo (2014-2017) que incentivó las instancias territoriales para la incorporación de OUAs, APRs y organizaciones sociales -aunque en algunos casos la implementación del trabajo específico por mesas se haya realizado de forma separada-, dando mayor relevancia a los gobiernos provinciales y regiones para la mediación de estas instancias; y un tercer periodo (2018-2019), en el cual se retorna prioritariamente al vínculo sectorial, liderado por los organismos del MOP a nivel central y en vínculo directo con las OUAs, el cual se ha ampliado principalmente hacia organismos gremiales del sector productivo, ONGs y fundaciones, y con invitaciones específicas y/o esporádicas a representantes de APRs.

De acuerdo la caracterización anterior, el periodo de gobierno 2014-2017 ha tenido una especial relevancia para los efectos del análisis multinivel de la presente investigación y en particular, para la primera hipótesis de trabajo respecto a las condicionantes del surgimiento de las dinámicas multinivel. A pesar que la política hídrica nacional impulsada en este periodo presenta diferencias en su implementación y resultados obtenidos a nivel nacional – como se observa en la rendición de cuentas del Delegado Presidencial (2016) y en la disparidad de las críticas recibidas-, esta relevancia se puede justificar a través de las diversas “mesas hídricas” que surgieron desde organismos de gobierno en diversos niveles, es especial, en la cuenca del Aconcagua, en la provincia del Aconcagua o en la región de Valparaíso, las cuales fueron utilizadas como puntos “nodales” o de observación de los procesos de gobernanza y de interacción entre niveles. Si bien estas instancias no forman parte del entramado institucional formal y el mandato de la política nacional fue flexible en cuanto a su composición específica y funcionamiento, fueron reconocidas a través de decretos administrativos emanados por la autoridad competente del nivel respectivo, adquiriendo especial relevancia el nivel regional. En el caso de Valparaíso, su rol principal se estuvo en la formulación políticas e iniciativas para las respectivas carteras de inversión pública, y en las medidas a impulsar ante cada expresión del conflicto.

Una de las principales características de las diversas mesas territoriales surgidas en el periodo, es que permitieron la incorporación tanto de las OUAs, como también de las APRs y organizaciones sociales vinculadas o interesadas en el ámbito hídrico, en el proceso de formulación de políticas e iniciativas de inversión pública en las carteras sectoriales-centralizadas y regionales, que requirió de diversas interacciones y coordinaciones multinivel para su implementación. No obstante, en cuanto a la limitantes señaladas en la segunda hipótesis, se advierte que la institucionalidad, sus instrumentos e inercia propia del funcionamiento estatal están adaptadas para vincularse prioritariamente con las actorías representantes de la OUAs, en este caso las directivas de las juntas de vigilancia y asociaciones gremiales con intereses en común, quienes poseen las mayores capacidades de negociación y redes instaladas para obtener una mejor captura de beneficios a partir de la iniciativa estatal, condición que se expresan como asimetrías de poder que adquiere especial relevancia al momento de priorizar las iniciativas y/o propuestas de solución ante un determinado conflicto o demanda.

Siguiendo con la primera hipótesis, los procesos de politización de las actorías demandantes en estas conflictividades revisten otro factor relevante en la generación de dinámicas multinivel. En este aspecto, los procesos de formación de la Asociación de Servicios Sanitarios Rurales Aconcagua y de la FENAPRU, muestran que la politización de la conflictividad y la apertura de espacios de participación en la formulación de políticas han sido detonantes de la articulación de los demandantes, a diversas escalas, a fin de generar capacidades de incidencia en las instancias gubernamentales, a pesar de las limitantes y asimetrías de poder que establece el marco institucional del agua. A su vez, estas articulaciones han logrado instalarse en los procesos de formulación de iniciativas a nivel subnacional y en el diseño de políticas y nuevas instituciones, como lo expresa el caso de la FENAPRU, constituyéndose en actorías nacionales con agenda política propia. Por tanto, esta dinámica asociativa demuestra la capacidad de las APRs de vincular

diferentes niveles a través de su acción en redes de cooperación, pudiendo articular diferentes procesos de gobernanza, tal como se ha evidenciado en otros casos de organizaciones comunitarias ante conflictos socioambientales en América Latina (Dupuits, 2019; Sattler et al., 2016).

Lo anterior se presenta como un segundo argumento respecto a la hipótesis de surgimiento de las dinámicas multinivel en este tipo de conflictividades, sugiriendo que sin estas capacidades asociativas y de incorporación en los espacios de toma de decisiones, las mesas territoriales del agua se hubiesen acotado principalmente a la relación directa entre el gobierno y las OUs. A su vez, se expresa en como estas redes demandan la ampliación y efectividad de las instancias de participación, o interpelan la mantención de los espacios generados ante los cambios de estrategia política de gobierno. Sin embargo, queda en evidencia que las limitaciones que establece el Código de Aguas en la participación de las APRs y otras actorías sociales en la gestión y gobernanza hídrica, lleva a que su incorporación en los procesos de toma de decisiones quede supeditado a las orientaciones y prioridades que establece principalmente el gobierno central.

También se identifican dificultades en las interacciones en torno a las “mesas hídricas” -en su amplio sentido- en el caso de estudio. El “boom” de las mesas de trabajo para abordar la problemática hídrica que fueron convocadas en el periodo 2014-2019, por parlamentarios, organismos de gobierno, fundaciones u ONGs, en ocasiones generaron un escenario de confusión de las actorías convocadas, ya sean OUs, APRs y organizaciones sociales, debido a que no lograban aclarar el foco de los objetivos de cada convocatoria y su relación efectiva con las instancias de gobierno y/o la toma de decisiones, por lo cual generaban expectativas no cumplidas entre los partícipes. Lo anterior se refleja en las dificultades de los entrevistados no gubernamentales, para distinguir los tipos de mesas de trabajo surgidas en el periodo de estudio, lo cual generaba críticas cruzadas entre los tipos de instancias o generalizaciones respecto la evaluación de cada una. Además, una crítica transversal a las mesas de trabajo es la falta de información sobre los resultados de cada instancia y la incidencia o no-incidencia posterior, que permita comprender la utilidad de haber participado en la instancia respectiva. Estos aspectos revisten una importancia especial en cuando la legitimidad de estas instancias, en especial de aquellas convocadas desde organismos públicos, ya que, a pesar de su orientación participativa, no estarían contribuyendo a la reducción de las asimetrías de poder entre actorías y a la efectividad de las coordinaciones en los procesos de formulación de política e iniciativas, pero también, limitaría la oportunidad de promover que las nuevas articulaciones multinivel participen en el seguimiento de los acuerdos generados en las instancias previas.

Por último, al observar la fragmentada trayectoria del conflicto en el periodo analizado, marcado por cambios de política y prioridades del gobierno central, surge la inquietud sobre la continuidad de la acción estatal: ¿Qué ocurre con la formulación e implementación de las carteras de iniciativas resultantes de estas instancias entre los periodos de gobierno?. A partir de la información obtenida en la presente investigación, se podría proponer una respuesta general: ante la falta de continuidad en las directrices políticas y en las coordinaciones a nivel nacional y subnacional, las carteras de proyectos que logran ser traspasadas de un periodo de gobierno a otro, dependen en gran parte de

la inercia de los procesos de formulación y ejecución de iniciativas del Estado, principalmente del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), los márgenes de disponibilidad de recursos aprobados en el periodo anterior, las condicionantes de aprobación que establecen estos procesos y el impulso que le otorguen los respectivos equipos técnicos de cada organismo estatal.

De acuerdo con los entrevistados, la condicionante anterior se expresa con mayor nitidez en el primer año tras un cambio de coalición de gobierno, en el cual actúan las carteras de inversión aprobadas en el gobierno anterior, pero también, en los casos donde las autoridades y jefaturas a nivel central y regional entrantes, carecen de experiencia del funcionamiento del aparataje estatal y de las redes de actorías involucradas. A modo de ejemplo se indica que, en el caso de las grandes obras de infraestructura hídrica, éstas llevan un periodo mínimo de planificación de 5-8 años antes de ejecutarse, u otras iniciativas como planes estratégicos o programas de transferencia de capacidades que pueden tardar hasta 3-4 años desde que surge como perfil de iniciativa, por lo cual frenar un proyecto la impulsar una nueva iniciativa, requiere de un proceso complejo a distintos niveles que sobrepasa la sola decisión de una autoridad central en un periodo de gobierno determinado, y que a su vez, determina en gran parte el tipo de relaciones entre los organismos estatales subnacionales y los demandantes. A raíz de lo anterior, se puede destacar el proceso de elaboración de la Política Hídrica Regional de Valparaíso como caso efectivo en lograr una coordinación y acople con las instancias participativas que se desarrollaban en este periodo y a su vez, trascender al periodo de gobierno, al menos, en cuanto la aprobación de esta y del reglamento de gobernanza por el Gobierno Regional.

5.4.2. Limitaciones e incentivos para la gobernanza multinivel.

En los respectivos niveles y puntos de observación del periodo estudiado, no se evidencia alguna política o instancia que haya declarado directamente la gobernanza multinivel como mecanismo de relaciones entre niveles que vincule a las actorías involucradas y los procesos de toma de decisiones. Como referencia próxima, a partir del resultado de un proceso de formulación de política, se destaca el diseño del modelo de gobernanza para la implementación de la “Política para el desarrollo y la sostenibilidad hídrica de la región de Valparaíso”, recientemente aprobado por contraloría (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2021).

Este modelo de gobernanza incorpora la noción de “proceso de negociación multinivel” que involucra a organismos del gobierno central, el gobierno regional, municipios y las diversas actorías relacionadas a la gestión y servicio del agua con el objeto de llegar a acuerdos de cooperación, financiamiento y coordinación en torno a la definición de la cartera de proyectos que gestiona el gobierno regional (Gobierno Regional de Valparaíso, 2019). Sin embargo, este modelo aún corresponde a un diseño que no ha sido implementado, por lo cual, durante su puesta en práctica se pondrá a prueba desafíos clave que involucra la gobernanza multinivel en el ámbito hídrico, de acuerdo a Moss & Newing (2010), en la efectividad para coordinar la toma de decisiones multinivel incorporando a las diversas actorías (OUAs, ARPs y organizaciones de la sociedad civil) que le permitan mantener equilibrios en la legitimidad, en como abordarán las tensiones entre intereses

que se generan entre las escalas de la gestión hídrica -cuencas y secciones- y los niveles de gobierno comunal y provincial, siendo parte de un mismo conflicto, y en la efectividad para operar los posibles acuerdos y acciones, ya sea en la capacidad de implementar y/o dar seguimiento. A pesar de esto, se destaca que la gestación de esta política implicó un proceso de gobernanza subnacional que tuvo como resultado la generación de una nueva institucionalidad y la configuración de relaciones entre niveles más allá de los márgenes que establece el Código de Aguas o el marco institucional hídrico en Chile, lo que genera un precedente importante para el resto del país.

Piattoni (2010) agrega que el origen de las dinámicas y configuraciones de gobernanza multinivel puede determinar la forma y modalidad de interacción, siendo los aspectos clave para analizar, la participación de diferentes niveles de gobierno en la formulación de políticas, la incorporación de actores no gubernamentales en diferentes niveles, y si las interrelaciones que se van generando adquieren formas de redes no jerárquicas, distintas a las existentes. El último punto plantea un elemento relevante respecto a los procesos observados en el caso de estudio, ya que implica la configuración de procesos multinivel que desborden las relaciones jerárquicas establecidas por el marco institucional del agua.

Considerando lo anterior, el foco de atención sobre el surgimiento de dinámicas de gobernanza multinivel está puesto en lo que Paavola (2008) plantea como surgimientos *top-down*, mediante normativas o políticas, o viceversa, *bottom-up*, a través de la acción colectiva o negociación. En este punto, relacionado con la primera hipótesis de trabajo propuesta, se observa que la complejidad de las interacciones y condicionantes posibles de relacionar al conflicto por escasez hídrica en la cuenca del Aconcagua sobrepasa la posibilidad de hacer una asociación directa a una sola dirección. Primero, debido a que la conformación de redes multinivel que interactúan en instancias de gobernanza se expresa a partir de los procesos de politización y asociatividad que han evidenciado las APRs y organizaciones sociales, o incluso en la presión que ejercieron las APRs y las organizaciones sociales para la instalación de una Mesa Hídrica comunal “abierta” tras la reactivación del conflicto por escasez hídrica en Panquehue. Pero estas dinámicas también se expresan a partir de las mesas territoriales del agua impulsadas entre el 2014 y 2017 en la región de Valparaíso. En este caso específico, las interacciones entre el nivel central, regional, provincial/local en torno a medidas frente a la escasez hídrica y a la formulación de políticas e iniciativas para una cartera de proyectos muestran, en la práctica, que la coordinación articulada de estas instancias y el involucramiento de diversos actores pueden actuar como dinámicas efectivas en la toma de decisiones legitimadas. Por lo tanto, ante el marcado centralismo del país, es la política y estrategia del gobierno central la que pueden abrir espacio para el surgimiento de instancias de gobernanza que involucren a diversos actores y niveles, pero a su vez, es la politización actorías sociales y su capacidad asociativa para involucrarse en estas instancias de gobernanza, lo que posibilita que se configuren relaciones no jerárquicas como las que establece el marco institucional. De lo contrario, la inercia del funcionamiento Estatal tensionaría a recomponer los canales existentes entre organismos del gobierno y beneficiarios.

La evolución de la conflictividad a través de la politización y articulación de las actorías demandantes a nivel provincial y regional se expresan a través de redes que tiene por motivación mejorar sus condiciones de demanda e incidencia en los espacios de toma de decisiones. Esto implica el desarrollo de una serie de dinámicas de relación interna que permita mantener los flujos de colaboración y mutuo apoyo. Tal como destaca Sattler et al. (2016), en los procesos de gobernanza multinivel, la calidad de la interacción es un aspecto clave, es decir, cómo los actores agrupan los recursos, pueden complementarse mutuamente en sus roles, tender puentes y planificar, entre otros. Respecto a lo anterior, se observa que la relación e interdependencia entre actorías en las “mesas hídras” (en el amplio sentido), se presentan dos modalidades; a) entre quienes son parte activa de los conflictos de escasez hídrica en distintos niveles del territorio, que si bien varían dependiendo del tipo y escala de las demandas y la escala del conflicto, es posible reconocer una reiteración de tipos de actores involucrados en las instancias generadas, lo cual permitiría fomentar la articulación de redes y el reconocimiento de las mismas, y b) la ampliación de redes desde los actores involucrados en el conflicto local, tanto para mejorar condiciones de adaptación a las instancias de formulación de políticas como también, para mejorar las condiciones de poder respecto al acceso a beneficios del Estado.

Una condicionante clave para los efectos de las interacciones multinivel en los procesos de gobernanza radica en el carácter centralista del país, que se manifiesta principalmente en la dependencia política, administrativa y fiscal de las regiones y provincias al gobierno central. Bustos Gallardo et al. (2019) plantea la necesidad de tener una mirada neutra y perspectiva crítica hacia las mesas territoriales, ya que en caso de ser planteadas como mecanismos de gobernanza, pero no estén dotadas con recursos y capacidades efectivas para la implementación y seguimiento de los acuerdos generados, su utilidad sirve se expresa como instrumentos de control de las consecuencias que surgen a partir de conflictos e impactos en el territorio. Esta condición se relaciona con una de las principales críticas que realizaron entrevistados del sector público, APRs y organizaciones sociales a la Mesa Hídrica comunal de Panquehue del 2019, pero el análisis de la trayectoria de las diversas “mesas hídras”, el cuestionamiento también queda abierto a otros niveles.

A nivel regional, la asignación de recursos desde el Gobierno Regional (GORE) se expresa por la principalmente dependiente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), y otros recursos que puedan ser priorizados por decisión del GORE. Sin embargo, esta capacidad regional fue una de las justificaciones para impulsar una política hídrica regional y a su vez un modelo de gobernanza para su implementación -además de los avances del proceso de descentralización política que avanzaba de forma paralela-. De acuerdo con lo señalado, en las mesas territoriales del periodo 2014-2017, la priorización de iniciativas a través de recursos regionales involucró a iniciativas de corto-mediano plazo que revisten mayor interés en las APRs, pequeños agricultores vinculados a las OUs y organizaciones sociales. Mientras que las demandas de las demandas principales de las juntas de vigilancia se relacionan principalmente a la construcción de obras grandes y medianas como embalses, lo cuales, el tamaño de los recursos involucrados y la envergadura del proyecto, son abordados sectorialmente a nivel Ministerial y/o sus direcciones regionales. Estas diferencias de intereses y focos de acción son relevantes a considerar para el

diseño de cualquier instancia de gobernanza que involucre el ámbito hídrico, ya que como se ha referido en el marco conceptual, estas diferencias también se expresan como desajustes entre las competencias y funciones de las escalas de gestión hídrica -río, tramo, canal, sector hidrogeológico- y los niveles de gobierno -ya sea comunal, provincial o regional-, y a su vez, como asimetría de poder entre las actorías demandantes en el diseño y priorización de las posibles soluciones, y en el acceso a los beneficios públicos.

De lo anterior surgen elementos que permite abordar lo planteado en la tercera hipótesis de trabajo. A pesar de que las “mesas hídricas” han implicado procesos de formulación de política en torno al conflicto que ha permitido vincular los niveles subnacionales y el nivel central, la dependencia de los organismos subnacionales al gobierno central limita la capacidad que tienen estos organismos en la gestión e implementación de las propuestas de soluciones acordadas, y también en la potencialidad de impulsar la permanencia de instancias de gobernanza más allá de los cambio de política del gobierno central. Como se observó en el trayecto del conflicto, interacciones entre actorías a nivel subnacional tienen una continuidad mayor que los cambios de autoridades a nivel central, por lo cual, el gobierno regional podría tener un importante efecto en la formalización tanto de las instancias de gobernanza como de la participación actores sociales locales en la toma de decisiones, tal como muestra el diseño de modelo de gobernanza impulsado por la Política Hídrica Regional de Valparaíso en la medida que pueda mantener los equilibrios de efectividad y legitimidad que les serán demandados tanto en la toma de decisiones como en la operación de los de acuerdos.

6. CONCLUSIÓN.

La presente tesis tuvo por motivación estudiar las consecuencias políticas, desde una perspectiva multinivel, tanto del doble escenario de mega-sequía y escasez hídrica que ha afectado a la zona central del país en el periodo 2010-2019, como la evolución de conflictos socioterritoriales y los diversos mecanismos de respuesta implementados por los distintos niveles de gobierno en el mismo periodo. A partir de lo anterior, surge la pregunta de investigación sobre las características y condicionantes de las dinámicas multinivel que han surgido en relación con los conflictos socioterritoriales por escasez hídrica en Chile. Esta investigación fue abordada a través del análisis de la trayectoria del conflicto socioterritorial por escasez hídrica en la cuenca del río Aconcagua, las interacciones de actorías o redes de política y la respuesta de la institucionalidad pública en el periodo señalado. A su vez, el alcance de las dinámicas multinivel se sostuvo en el enfoque analítico de gobernanza multinivel que patrones de interacción y los mecanismos de coordinación entre diversos actores y niveles, los cuales se generan a partir del establecimiento o resultado de procesos de formulación de políticas y toma de decisiones.

El cuadro general del periodo analizado muestra que las características y factores incidentes en las dinámicas multinivel posibles de asociar al caso de estudio han estado marcadas por las políticas sectoriales nacionales y la respectiva respuesta al conflicto impulsadas en cada periodo de gobierno. Estos periodos han correspondido a cambios de coalición gobernante con diferencias entre las estrategias políticas y medidas de respuesta, generando escenarios de corto-mediano plazo que han condicionado las interacciones entre los actorías gubernamentales y los demandantes en los procesos de formulación de políticas y carteras de inversión pública, pero también las medidas de respuesta impulsadas por los diferentes niveles de gobierno a partir de las expresiones del conflicto, debido a la fuerte dependencia política, administrativa y fiscal de los organismos regionales y provinciales al gobierno central.

Considerando las políticas desplegadas en cada periodo de gobierno, el periodo 2014-2017 reviste una especial importancia para efectos del análisis de la presente investigación, ya que las propuestas de reformas al marco institucional del agua y los procesos participativos a través de las mesas territoriales del agua fueron aspectos dinamizadores de las relaciones entre actorías y la toma de decisiones, que marcaron la diferencia respecto a los otros dos periodos analizados, con interacciones de carácter sectorial y de vínculo directo entre los ministerios respectivos y las OUAs. En el caso de la región de Valparaíso, la política hídrica nacional de este periodo y la implementación de las mesas territoriales del agua permitió un mayor protagonismo de las instancias de gobierno subnacional y la configuración de dinámicas de interacción multinivel entre las actorías públicas y las demandantes. Una de las características, fue la incorporación tanto de las OUAs, las APRs y organizaciones sociales vinculadas o interesadas en el ámbito hídrico, en el proceso de formulación de políticas e iniciativas de inversión pública en las carteras sectoriales-centralizadas y regionales. Otra característica, fue el surgimiento de un proceso descentralizado de formulación de política que tuvo como resultado la primera política hídrica regional del país. Esta política destaca, además, por la incorporación de las funciones multinivel en su diseño de

implementación y, el reconocimiento de las APRs y organizaciones de la sociedad civil como participantes en el modelo de gobernanza hídrica, lo cual implica un avance significativo al margen de las limitaciones que plantea el marco institucional del agua y, un ejemplo de institucionalización de dinámicas de gobernanza multinivel desde instancias subnacionales.

A partir de la trayectoria de la conflictividad, se desprende que los procesos de politización de las APRs y la apertura de espacios de participación en la formulación de políticas han sido detonantes de su dinámica asociativa, a diversas escalas, a fin de generar capacidades de incidencia en las instancias gubernamentales, a pesar de las limitantes y asimetrías de poder que establece el marco institucional del agua. Por tanto, se señala tanto la evolución de la conflictividad a través de la politización de sus demandantes y su capacidad asociativa, como las políticas participativas que han involucrado la formación de mesas de trabajo a nivel subnacional en respuesta al conflicto por escasez hídrica, han derivado en la articulación de redes multinivel de las actorías involucradas y en el surgimiento de dinámicas de gobernanza multinivel a través de procesos de formulación de políticas e iniciativas para las carteras de inversión pública.

Respecto a la generación de las dinámicas de gobernanza multinivel, la complejidad de las interacciones y condicionantes posibles de relacionar al conflicto por escasez hídrica en el caso de estudio, sobrepasa la posibilidad de hacer una asociación directa ya sea *top-down* o *bottom-up*. Por una parte, porque ante el marcado centralismo del país, la posibilidad que se configuren procesos de gobernanza multinivel que desbordan las lógicas jerárquicas que establece el marco institucional, queda supeditado a las orientaciones y prioridades que establece principalmente la estrategia política del gobierno central. Por otra, la conformación de redes multinivel que interactúan en instancias de gobernanza se expresa a partir de los procesos de politización que han evidenciado las actorías demandantes y su capacidad asociativa para involucrarse en estas instancias de gobernanza. De lo contrario, la inercia del funcionamiento Estatal tensionaría a recomponer los canales existentes entre organismos del gobierno y beneficiarios.

Considerando las limitaciones y/o tensiones que enfrentan estas dinámicas de gobernanza multinivel, un primer argumento apunta a que estos procesos están constreñidos tanto por las características del marco institucional del agua como también por las asimetrías de poder que ejercen las diversas redes de actores sobre el conflicto por escasez hídrica. La inercia propia de la institucionalidad está adaptada para trabajar prioritariamente con las actorías representantes de las OUAs, en este caso las directivas de las juntas de vigilancia y asociaciones gremiales con intereses en común, quienes poseen las mayores fortalezas y redes instaladas para obtener una mejor captura de beneficios a partir de la iniciativa estatal, condición que se expresan como asimetrías de poder que adquiere especial relevancia al momento de priorizar las iniciativas y/o propuestas de solución ante un determinado conflicto o demanda. En cambio, la situación de los APRs evidencia claras desventajas en los mecanismos de interacción con el Estado, lo que se expresa en que la participación en la toma de decisiones en las OUAs es proporcional a la cantidad de derechos de agua de cada usuario, la inexistencia formal de una priorización de derechos para consumo humano y la inexistencia de mecanismos de participación formal de terceros en la gestión hídrica, por lo

cual, su incidencia en la toma de decisiones queda supeditada a las capacidades de asociatividad multinivel, que permitan tanto su colaboración interna como también robustecer “el peso” de sus demandas.

A pesar de la diversidad en el carácter de las denominadas “mesas hídricas”, se destaca aquellas impulsadas desde órganos de gobierno que han involucrado procesos de formulación de política e iniciativas en torno al conflicto y permitido vincular los niveles subnacionales y el nivel central. Sin embargo, la dependencia de los organismos subnacionales al gobierno central limita la capacidad que tienen estos organismos en la gestión e implementación de las propuestas de soluciones acordadas, y también en la potencialidad de impulsar la permanencia de instancias de gobernanza más allá de los cambios de política del gobierno central. Los distintos niveles de observación muestran que las interacciones entre actorías a nivel subnacional tienen una continuidad mayor que los cambios de autoridades a nivel central, por lo cual, el gobierno regional podría tener un importante efecto en la formalización tanto de las instancias de gobernanza como de la participación actores sociales locales en la toma de decisiones, tal como muestra el diseño de modelo de gobernanza impulsado por la Política Hídrica Regional de Valparaíso.

Por último, como parte de las recomendaciones, el análisis multinivel de la trayectoria del conflicto por escasez hídrica permite evidenciar interrogantes necesarias de abordar en el diseño de instancias de gobernanza que involucren diversos niveles en la toma de decisiones en el ámbito hídrico; primero, las diferencias entre los intereses y prioridades entre las actorías que representan las escalas de gestión hídrica -ya sea río, sección, canal o sector hidrogeológico- y los niveles de gobierno -ya sea comunal, provincial o regional-, las cuales también, se expresan como asimetría de poder entre las actorías demandantes en el resultado de las posibles soluciones y en el acceso a los beneficios públicos, y segundo, sobre la relación entre efectividad y legitimidad que tiene cada nivel para la generación de acuerdos y la implementación de acciones u operatividad de las soluciones. A su vez, se plantea que el enfoque analítico de gobernanza multinivel de la presente tesis resulta un marco útil para observar las consecuencias políticas de la evolución de los conflictos socioterritoriales por escasez hídrica y la respuesta de la institucionalidad pública, ya que permite sistematizar factores y condicionantes relevantes que aporten a la investigación empírica de estos procesos, como también complementar el necesario análisis de política que debiese orientar el diseño y factibilidad de mecanismos de gobernanza hídrica multinivel y policéntrica, y las respectivas consideraciones para su implementación en el contexto institucional en Chile.

7. BIBLIOGRAFÍA.

- Aldunce, P., Indvik, K., & Lillo, G. (2015). *Identificación de actores relacionados a la sequía en Chile*. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia CR2.
- Artero, C. N. (2020). The water user organizations in the construction of water scarcity. From geo-legal actions to a security territorialization of water. *Revista INVI*, 35(99), 81–108. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000200081>
- Baeza, E. (2018). *Proyecto de Reforma al Código de Aguas (Boletín N ° 7543-12). Principales modificaciones y puntos críticos de la discusión*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26721/2/Informe_Codigo_de_Aguas.pdf
- Baeza, R. (2011, March 4). Suspenden la operación de pozos profundos. *El Mercurio de Valparaíso*. <https://www.mercuriovalpo.cl/>
- Banco Mundial. (2011). *CHILE. Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2013). *Chile. Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua*.
- Bauer, C. (2004). *Canto de sirenas. El derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales* (Fundación Nueva Cultura del Agua (ed.)).
- Bauer, C. J. (2015). Water conflicts and entrenched governance problems in Chile's market model. *Water Alternatives*, 8(2), 147–172.
- Behnke, N., Broschek, J., & Sonnicksen, J. (2019). Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance. In N. Behnke, J. Broschek, & J. Sonnicksen (Eds.), *Comparative Territorial Politics*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-05511-0_8
- Benz, A. (2019). Conclusion: Governing Under the Condition of Complexity. In N. Behnke, J. Broschek, & J. Sonnicksen (Eds.), *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance* (pp. 387–409). Palgrave Macmillan.
- Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J., & Wester, P. (2016). Hydrosocial territories: a political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/02508060.2016.1134898>
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing: Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 37(3), 659–684. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- Bustos Gallardo, B., Lukas, M., Stamm, C., & Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 73, 161–183.
- Cabrera, M. (2019, January 12). Panquehue: ministro Fontaine acusa maniobra política tras quema de transformadores de pozos de agua. *BioBioChile.Cl*. <https://www.biobiochile.cl/>
- Chile Sustentable. (2014). *Acceso, protección y derechos humano al agua en Chile. Propuestas de reformas legales y constitucionales*. <http://www.chilesustentable.net/wp-content/uploads/2015/01/ACCESO-PROTECCIÓN-Y-DERECHO-HUMANO-AL-AGUA.pdf>
- CNID. (2017). *Evaluación de conflictos socio-ambientales de proyectos de gran tamaño con foco en agua y energía para el periodo 1998 al 2015*. (pp. 1–264). Consejo Nacional de

- Innovación para el Desarrollo. <https://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2017/04/Informe-final-CNID-Evaluación-de-Conflictos-Socioambientales-1.pdf>
- CNR. (2016). Diagnóstico para Desarrollar Plan de Riego en la Cuenca del Aconcagua. In *Informe Final*. Comisión Nacional de Riego.
- Consejo para el Desarrollo y la Sostenibilidad Hídrica de la Región de Valparaíso. (2018). *Lineamientos Estratégicos de Política Pública e Iniciativas para el Desarrollo y Sostenibilidad Hídrica de la región de Valparaíso*. http://www.gorevalparaiso.cl/archivos/archivoDocumento/2018/otros/Libro_Hidrica.pdf
- CR2. (2020). *¿Qué ocurre en Chile, sequía o escasez hídrica?* Centro de Ciencia Del Clima y La Resiliencia. [http://www.cr2.cl/que-ocurre-en-chile-sequia-o-escasez-hidrica/#:~:text=La oferta de agua superficial, \(DGA%2C 2017\).&text=En octubre de 2019%2C se,comunas \(DGA%2C 2019\).](http://www.cr2.cl/que-ocurre-en-chile-sequia-o-escasez-hidrica/#:~:text=La oferta de agua superficial, (DGA%2C 2017).&text=En octubre de 2019%2C se,comunas (DGA%2C 2019).)
- Delamaza, G. (2019). Consecuencias políticas de los conflictos socio-territoriales. Hacia una conceptualización pertinente. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 2019(37), 139–160. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2019.n37-08>
- Delamaza, G., Maillet, A., & Neira, C. M. (2017). Socio-territorial conflicts in Chile: Configuration and politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104(104), 23–46. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10173>
- Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos. (2016). *Informe de gestión 2015. Delegación Presidencial para los recursos hídricos*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública-Gobierno de Chile. https://www.senado.cl/site/presupuesto/2015/cumplimiento/Glosas 2015/cuarta_subcomision/05 Interior 2015/ORD. 3474 Interior Glosa 11 año 2015.pdf
- Delgado, V., & Reicher, O. (2017). La urgente incorporación del principio de participación ciudadana en el derecho de aguas chileno. *Revista de Derecho Ambiental*, 8, 154. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2017.47915>
- DGA. (2012). “*Servicios generales de estudio y análisis de caudales y apoyo en la redistribución de las aguas a la Dirección General de Aguas, en la Segunda sección del río Aconcagua*” (p. 142pp). Ministerio de Obras Públicas. <https://snia.mop.gob.cl/sad/ADM5387.pdf>
- DGA. (2018). Sendas del Agua. In *Sendas del Agua*. Dirección General de Aguas. <https://dga.mop.gob.cl/estudiospublicaciones/Documents/Sendas del Agua N° 3 2018.pdf>
- Di Gregorio, M., Fatorelli, L., Paavola, J., Locatelli, B., Pramova, E., Nurrochmat, D. R., May, P. H., Brockhaus, M., Sari, I. M., & Kusumadewi, S. D. (2019). Multi-level governance and power in climate change policy networks. *Global Environmental Change*, 54(April 2018), 64–77. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.10.003>
- Dupuits, É. (2019). Water community networks and the appropriation of neoliberal practices: Social technology, depoliticization, and resistance. *Ecology and Society*, 24(2). <https://doi.org/10.5751/ES-10857-240220>
- Dupuits, É., & Bernal, A. (2015). Scaling-up water community organizations: The role of inter-communities networks in multi-level water governance. *Flux*, 99(1), 19–31. <https://doi.org/10.3917/flux.099.0019>
- El Aconcagua. (2019, June 27). MOP anuncia a Mesa Hídrica de Panquehue medidas para mejor uso y distribución del agua. *El Aconcagua. Cl*. <https://www.elaconcagua.cl/>
- FIMA. (2015). Junta de Vigilancia de la Tercera Sección del Río Aconcagua contra la Junta de Vigilancia de la Primera Sección del río Aconcagua. In *Ficha de Jurisprudencia* (Vol. 53, Issue 9, pp. 1689–1699). FIMA. https://fima.cl/site/wp-content/uploads/2015/01/Tercera-Junta-de-Vigilancia-del-Rio-Aconcagua-ROL-2014-2014-_Ficha_.pdf
- Fundación Amulén. (2019). *Pobres de agua. Rediografía del agua rural en Chile: Visualización*

- de un problema oculto*. Fundación Amulén. https://www.fundacionamulen.cl/wp-content/uploads/2020/07/Informe_Amulen.pdf
- Fundación Chile. (2019). *Transición hídrica. El futuro del agua en Chile*. Fundación Chile. <https://fch.cl/wp-content/uploads/2019/07/transicion-hidrica-el-futuro-del-agua-en-chile.pdf>
- Garreaud, R. (2020). *Análisis: ¿Terminó la megasequía? Aún no, pero escapamos de la sequía extrema*. Centro de Ciencia Del Clima y La Resiliencia (CR)2. <http://www.cr2.cl/analisis-termino-la-megasequia-aun-no-pero-escapamos-de-la-sequia-extrema-cr2/>
- Garreaud, R., Boiesier, J. P., Rondanelli, R., Montecinos, A., & Veloso-aguila, H. H. S. D. (2019). *The Central Chile Mega Drought (2010 – 2018): A climate dynamics perspective*. June, 1–19. <https://doi.org/10.1002/joc.6219>
- Garretón, M., Joignat, A., Somma, N., & Campos, T. (2018). *Nota COES de política pública N° 17: Informe anual Observatorio de Conflictos*.
- Gobierno de Chile. (2015). Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015. In *Ministerio del Interior y Seguridad Pública* (p. 104).
- Gobierno de Chile. (2020). Mesa Nacional del Agua. Primer Informe. In *Ministerio de Obras Públicas (MOP) del Gobierno de Chile* (p. 29). https://www.mop.cl/Prensa/Documents/Mesa_Nacional_del_Agua_2020_Primer_Informe_Enero.pdf
- Gobierno Regional de Valparaíso. (2019). *Política de desarrollo y sostenibilidad hídrica para la región de Valparaíso*. Gobierno Regional de Valparaíso.
- Gutiérrez, A., Silva, G., Guzmán, J., Ibaceta, G., Schuster, J. P., Tapia, F., Rodríguez, E., & Nuñez, J. (2019). Escasez hídrica en Chile: Desafíos para el consumo humano y perspectivas en modelos comparados. In *Fundación Newenko*. <http://newenko.org/wp-content/uploads/2019/04/Newenko-2019-Escasez-Hídrica-en-Chile.-Desafíos-para-el-consumo-humano-y-perspectivas-en-modelos-comparados..pdf>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Hufty, M. (2011). Investigating policy processes: The Governance Analytical Framework (GAF). *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, January 2011, 403–424. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Huneus, C., & Pasten, M. (2020). ¿Crisis del presidencialismo o crisis de la presidencia? El liderazgo presidencial de Sebastián Piñera. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 11(2), 145–176. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-v11n2-art2335>
- I. Municipalidad de Panquehue. (2015). *DOH presentó proyecto de ampliación de APR a vecinos de El Escorial*. [Http://Www.Impanquehue.Cl/](http://Www.Impanquehue.Cl/). <http://www.impanquehue.cl/?p=1045>
- INDH. (2018). *Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile*. Instituto Nacional de Los Derechos Humanos. <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>
- Jänicke, M., & Quitzow, R. (2017). Multi-level Reinforcement in European Climate and Energy Governance: Mobilizing economic interests at the sub-national levels. *Environmental Policy and Governance*, 27(2), 122–136. <https://doi.org/10.1002/eet.1748>
- Joignant, A., Somma, N., Garretón, M., & Campos, T. (2020). *Informe Anual Observatorio de Conflictos 2020*. Centro de Estudios de Conflictos y Cohesión Social.
- Lo Vuolo, R. (2014). *Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. Visiones para América Latina* (Colección Documentos de Proyecto). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36807/1/LCW607_es.pdf

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2021). Aprueba “Reglamento sobre constitución y funcionamiento de la gobernanza implementada en el marco de la Política de Desarrollo y Sostenibilidad Hídrica para la región de Valparaíso.” In *Diario Oficial* (42.866; Vol. 79).
- MOP. (2001). *Plan director para la gestión de los recursos hídricos en la cuenca del Aconcagua. Resumen Ejecutivo*. Ministerio de Obras Públicas.
<http://bibliotecadigital.ciren.cl/handle/123456789/2601>
- MOP. (2018). *Protocolo de acuerdo redistribución de aguas y medidas por declaración de zona de escasez hídrica en la Cuenca del Río Aconcagua 2018 - 2019*. Ministerio de Obras Públicas.
- MOP. (2020). Principales acciones desarrolladas por el Ministerio de Obras Públicas durante el periodo 2010-2019 para enfrentar la situación de sequía. *Presentación Del Ministro de Obras Públicas Ante La Comisión Investigadora Gestión de Recursos Hídricos, Cámara de Diputados*.
- Moss, T., & Newig, J. (2010). Multilevel water governance and problems of scale: Setting the stage for a broader debate. *Environmental Management*, 46(1), 1–6.
<https://doi.org/10.1007/s00267-010-9531-1>
- Muñoz, A. A., Klock-Barría, K., Alvarez-Garreton, C., Aguilera-Betti, I., González-Reyes, Á., Lastra, J. A., Chávez, R. O., Barría, P., Christie, D., Rojas-Badilla, M., & Lequesne, C. (2020). Water crisis in petorca basin, Chile: The combined effects of a mega-drought and water management. *Water (Switzerland)*, 12(3). <https://doi.org/10.3390/w12030648>
- Newig, J., & Fritsch, O. (2009). Environmental governance: Participatory, multi-level, and effective? *Environmental Policy and Governance*, 19(3), 197–214.
<https://doi.org/10.1002/eet.509>
- Novillo Rameix, N. N. (2018). Cambio climático y conflictos socioambientales en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 24, 124–142.
<https://doi.org/10.17141/letrasverdes.24.2018.3323>
- Oppliger, A., Höhl, J., & Fragkou, M. (2019). Escasez de agua: develando sus orígenes híbridos en la cuenca del Río Bueno, Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 27(73), 9–27.
<https://doi.org/10.4067/s0718-34022019000200009>
- Paavola, J. (2007). Institutions and environmental governance: A reconceptualization. *Ecological Economics*, 63(1), 93–103. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.09.026>
- Paavola, J. (2008). Explaining Multi-Level Environmental Governance. *Sustainability Research Institute Papers*, 10.
- Paavola, J. (2016). Multi-Level Environmental Governance: Exploring the economic explanations. *Environmental Policy and Governance*, 26(3), 143–154.
<https://doi.org/10.1002/eet.1698>
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354–365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>
- Panez-Pinto, A., Faúndez-Vergara, R., & Mansilla-Quiñones, C. (2017). Politización de la crisis hídrica en Chile: Análisis del conflicto por el agua en la provincia de Petorca. *Agua y Territorio*, 10, 131. <https://doi.org/10.17561/at.10.3614>
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163–180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Piattoni, S. (2010). The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. In *The Theory of Multi-level Governance*.

<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.0001>

- Postigo, J. C., Chacón, P., Geary, M., María, G. B., Fuenzalida, I., De La Cuadra, F., Lampis, A., Malvares Miguez, M., Palacio, G., Torres, J., & Castro, S. (2013). *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas: una vinculación necesaria* (J. Postigo (ed.)). http://www.biblioteca.uach.cl/biblioteca_virtual/libros/2013/363.7387POS2013.pdf
- Sattler, C., Schröter, B., Meyer, A., Giersch, G., Meyer, C., & Matzdorf, B. (2016). Multilevel governance in community-based environmental management: A case study comparison from Latin America. *Ecology and Society*, 21(4). <https://doi.org/10.5751/ES-08475-210424>
- Segovia, C., & Gamboa, R. (2012). Chile: The year when we go out. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 65–85. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2012000100004>
- SoyAconcagua.cl. (2012, March 2). Intendente aseguró que pozos en Panquehue no afectará agua en APR. *SoyAconcagua.Cl*. <http://soyaconcagua.cl/>
- Stein, A. (2018). Cambio climático y conflictividad socioambiental en América Latina y el Caribe. *América Latina Hoy*, 79(0), 9. <https://doi.org/10.14201/alh201879939>
- Tapia, F. (2019). Regulación de la sequía en Chile: análisis normativo de la declaración de escasez. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 29, 117–138. <https://doi.org/10.7764/redae.29.5>
- Tapia, F. (2020). Revisión a los instrumentos regulatorios de respuesta a la escasez hídrica en Chile: ¿emergencia o normalidad? *III Jornadas Del Régimen Jurídico de Las Aguas*.
- Ubilla, G. (2016). Gobernanza territorial : bases , características y la necesidad de su estudio en Chile. *Seminario Sustentabilidad y Gobernanza*, 1, 0–15. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01389912/document>
- Underdal, A. (2010). Complexity and challenges of long-term environmental governance. *Global Environmental Change*, 20(3), 386–393. <https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2010.02.005>
- Ureta, N. (2014). *Análisis de la gestión del agua en períodos de escasez hídrica en la cuenca del río Aconcagua, Chile*. Universitat Heidelberg - Heidelberg Center para América Latina.
- Valenzuela, E., Penaglia, F., & Basaure, L. (2016). Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *EURE (Santiago)*, 42(125), 225–250. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000100010>
- Van Loon, A. F., & Van Lanen, H. A. J. (2013). Making the distinction between water scarcity and drought using an observation-modeling framework. *Water Resources Research*, 49(3), 1483–1502. <https://doi.org/10.1002/wrcr.20147>
- Young, O. R. (2002). *The institutional dimensions of environmental change: fit, interplay, and scale*. MIT Press.

