



Escuela de Antropología

**ASOCIACIONES PÚBLICAS COMUNITARIAS DE AGUA
POTABLE RURAL EN CHILE (APR): CARACTERIZACIÓN,
FUNCIÓN, CONTEXTO Y DESAFÍOS**

Profesor guía: Juan Carlos Skewes V.

Alumna: Fernanda Villarroel Bloomfield.

Tesis para optar al grado de Antropóloga

Tesis para optar al título de Licenciada en Antropología

Santiago.

2011

Agradezco a todas aquellas personas que han sido parte de mi experiencia de vida y sobre todo de este presente. Pero ante todo agradezco a mis padres, por el apoyo infinito.

“Defender el agua es una manera de defendernos”

(Galeano 2004).

INDICE

1. Introducción.....	7
2. El Proyecto de Investigación.....	12
2.1. Planteamiento del Problema.....	12
2.1.1. Problema de Investigación.....	12
2.1.2. Relevancia y Justificación.....	13
2.1.3. Objetivos.....	15
3. Marco Teórico.....	16
3.1. La Cultura del agua.....	16
3.2. Cultura y adaptación.....	17
3.3. Crisis medioambiental.....	21
3.4. Ecología política.....	23
3.5. Desarrollo sostenible.....	25
3.6. Regulación del servicio de agua potable.....	26
3.7. Discusión asignación-gestión del agua potable.....	28
3.8. Sobre la privatización del agua.....	31
4. Marco Referencial.....	36
4.1. Desarrollo de la temática ambiental.....	36
4.1.1. El contexto internacional.....	36
4.1.2. La temática ambiental en Chile.....	41
4.2. Políticas públicas de gestión del agua en Chile.....	44

4.3. Antecedentes del APR en Chile.....	51
4.3.1. Descripción de las APR.....	51
4.3.2. Rol de las APR en la formulación de la política pública y gestión del recurso hídrico.....	65
4.3.3. Caracterización del actor social, participantes de las APR.....	72
4.3.4. Los desafíos del sector.....	75
4.4. Ejemplos de sistemas públicos comunitarios en el mundo.....	79
4.4.1. Uruguay.....	79
4.4.2. Bolivia.....	83
5. Metodología.....	86
6. Resultados y Análisis.....	91
6.1. La participación es clave en la gestión de las APR.....	91
6.2. La función del Ministerio de Obras Públicas.....	94
6.3. El problema del agua en Chile es un problema político, lo que repercute invariablemente en las APR.....	95
6.4. En la funcionalidad de las APR existe una dualidad entre la heterogeneidad y la homogeneidad.....	98
6.5. Funcionalidad del sistema de APR.....	99
6.6. A pesar de la funcionalidad de las APR, es necesario ampliar la cobertura.....	100
6.7. La gestión pública del agua en Chile no admite un desarrollo sostenible.....	102

6.8. Propuestas para enfrentar las debilidades y vigorizar las fortalezas de las APR.....	103
7. Conclusiones.....	110
8. Bibliografía.....	116
9. Anexos.....	122
9.1. Entrevistas.....	122
9.1.1. Entrevista a Reinaldo Fuentealba. Jefe del Departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas.....	122
9.1.2. Entrevista a Teresa Sarmiento. Presidenta del Servicio de Agua Potable Rural Las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU.....	129
9.1.3. Entrevista a Manuel Mundaca. Presidente de la Federación Nacional de Agua Potable Rural. FENAPRU.....	138
9.1.4. Entrevista a Eugenio Celedón, Gerente general de Hidrogestión S.A, Asesor de la Dirección de Obras Hidráulicas y Presidente de la Asociación Latinoamericana de hidrología subterránea para el desarrollo, ALHSUD Capítulo Chileno.....	142
9.1.5. Pauta de entrevistas realizadas en Petorca durante el trabajo de terreno entre los días 24 de Enero y 7 de Febrero del 2010.....	147
9.2. Organigrama del Ministerio de Obras Públicas.....	148
9.3. Glosario.....	151

1. Introducción

Las Asociaciones de Agua Potable Rural (en adelante, APR) son organizaciones públicas comunitarias, cuyo rol es el abastecimiento del agua potable en zonas rurales.

En esta tesis, de carácter descriptivo, se analizó la gestión pública comunitaria de los servicios de APR en Chile, considerando sus características, funciones, contexto y desafíos que enfrenta el actor social (participantes de las APR) comprendiendo la relevancia que posee en la dotación y buen manejo del recurso hídrico para el país.

El Programa de Agua Potable Rural de la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) del Ministerio de Obras Públicas (MOP), muestra *“cómo iniciativas públicas focalizadas pueden traducirse en una asignación presupuestaria específica, construir sistemas operativos de abastecimiento de agua potable rural e impactar positivamente en la salubridad rural”* (Yañez y Gentes 2005: 46).

El agua es un elemento vital, único y escaso que está presente en todas las actividades humanas; es indispensable para la existencia, articula los sistemas de vida del planeta y es trascendental para las acciones productivas y sociales de los seres humanos.

El agua es un elemento tan imprescindible cuya carencia disminuye los niveles de vida de las poblaciones. Por lo demás, el agua es un recurso escaso: *“Del total de agua existente en el planeta, el 97% corresponde a agua salada y solo el 3% a agua dulce; pero solo el 1% de ella está disponible para los ecosistemas y el consumo humano y animal”* (Poo y Larraín 2010: 15). Existe un desarrollo incompleto de las capacidades humanas producto de la escasez de agua y esto se manifiesta desde un plano cotidiano hasta uno de supervivencia. De hecho, *“En la actualidad se estiman en más de 1.200 millones las personas que no tienen acceso garantizado a aguas potables, lo que conlleva más de 10.000 muertes al día, en su mayoría niños”* (Correa 2007: 261).

“El agua dulce es un recurso renovable. Se debe diferenciar los posibles recursos y funciones ambientales en recursos renovables, en recursos no renovables y no sustituibles (como la biodiversidad o el suelo) y en recursos no renovables sustituibles (como el petróleo y los combustibles fósiles en general). Pero hay que

tener en cuenta algo importante: que las claves de sostenibilidad en este tipo de recursos (en referencia al agua) residirán en el respeto riguroso a los equilibrios y procesos cíclicos naturales que aseguran esa renovabilidad, así como en un respeto igualmente riguroso a los ritmos de dicho proceso de renovación, garantizando en su defecto su sustitución por procesos de reciclado artificial” (Arrojo et al. 1997: 170).

El asunto del agua en Chile pasa por un tema geográfico, ambiental, económico, pero ante todo político:

“Actualmente, los mayores problemas que enfrentan los recursos hídricos no se encuentran sólo, o principalmente, en los aspectos físicos y técnicos – generalmente solucionables – sino en las políticas, en las leyes y en la organización para la gestión del agua, en el involucramiento de la ciudadanía en la gestión de los recursos hídricos y en los problemas de contaminación” (Dourojeanni et al. 1998).

Además, no se toma en cuenta que el agua puede transformarse en un factor limitante del desarrollo económico y social si es que no se le otorga un uso y cuidado adecuados.

El agua en Chile está regulada por normas que han sido contempladas en el Código Civil y Códigos de Aguas. Este último posee *“un sesgo pro mercado, lo que permitió privatizar la propiedad del agua por primera vez en la historia de Chile, separar el agua del dominio de la tierra para permitir su compra y venta”* (Poo y Larraín 2010: 16). Por causa de este Código, el Estado concedió gratuitamente y a perpetuidad, derechos de agua a empresas mineras, forestales, agroindustriales e hidroeléctricas, de hecho: *“La normativa y la institucionalidad vigente han sido claves para respaldar y fomentar los procesos de privatización y transnacionalización de la propiedad y de la gestión de los recursos hídricos en Chile”* (Matus 2004: 27).

Los problemas de gobernabilidad y acceso al recurso hídrico han ido en aumento, mientras que la norma aboga por la prevención de la contaminación del agua y no por la

conservación de ésta. En Chile, la privatización del agua ha sido efecto de la concentración de la propiedad de este recurso en pocas manos, pero sobre todo en manos de transnacionales. De hecho, *“el 73% del agua potable y alcantarillado del país está en manos de transnacionales, así como el 83% de las empresas sanitarias en el país”* (Poo y Larraín 2010: 26). La mercantilización del agua en Chile ha creado cambios inexorables en sus ecosistemas:

“Los cinco principales problemas provocados por el proceso de privatización de las aguas, de las empresas eléctricas y sanitarias al año 2010 han sido: la concentración y desnacionalización del 90% de las aguas en el sector sanitario; la concentración del 90% de los derechos no consuntivos¹ en manos de tres empresas hidroeléctricas; el establecimiento del sistema tarifario de agua potable más caro de América Latina; la pérdida de derechos de la mayoría de la población sobre un bien común, definido como `bien nacional de uso público` y el despojo de campesinos, agricultores e indígenas; la pérdida del control público sobre la propiedad y gestión del agua, generándose un problema estructural en la gobernabilidad democrática del agua y con ello el incremento de conflictos locales, regionales y nacionales por este recurso” (Poo y Larraín 2010: 33).

La escasez o la mala calidad del agua crea serias dificultades en el devenir humano, y en todos los ámbitos de su existencia: en lo económico, en lo social, en lo medioambiental, como también en lo cultural. Considerando que la cultura es el mecanismo a través del cual los seres humanos interaccionan en sus entornos ecológicos, es interesante suponer que los cambios que ocurren en dicho entorno conllevarán efectos –variables pero ciertos- en las formas de vida de la comunidad que lo habita.

La cultura es el medio más importante y característico a través del cual las poblaciones humanas mantienen las relaciones materiales con los otros componentes del ecosistema del que forman parte. La cultura es el rasgo adaptativo característico del ser humano y del que

¹ Se entiende el uso consuntivo del agua como el aprovechamiento de los recursos hídricos para su consumo total, sin permitir su reutilización. Los usos no consuntivos se refieren a los casos en que se utilizan los recursos hídricos en algún tramo de su curso y luego son devueltos a la corriente normal.

las sociedades humanas dependen para sobrevivir y satisfacer sus necesidades. “*La cultura es un producto de la naturaleza y está regida, aun teniendo sus propias leyes por las leyes de las cosas vivientes*” (Rappaport 1971. En: Durand 2002).

La cultura es fundamental en el devenir humano y lo constituye.

“Lo cultural no es un epifenómeno de la sociedad, es la expresión de la sociedad misma” (Vargas 2006: 66). Además, *“la cultura se manifiesta en la forma en que nos vinculamos con los demás seres humanos y con la naturaleza. Mirar el agua desde este enfoque nos hablará no sólo del agua sino de estilos de desarrollo, estilos de gestión, estilos tecnológicos, estilos de vida, valores, creencias, conocimiento, objetos materiales”* (op cit: 18).

Para efectos de esta tesis, se trabajará con la Antropología Ambiental, con el fin de comprender cómo influyen en la cultura las variaciones en el medioambiente –en este caso desde el tema del agua, y específicamente, desde las asociaciones públicas comunitarias de agua potable en Chile- y las prácticas culturales en el medioambiente conformándose esta relación de manera bidireccional.

Es necesario agregar en esta introducción a los modelos de gestión de agua potable en Chile, que se dividen en dos: en el monopolio natural, donde encontramos las empresas privadas y en el modelo público, que puede ser tanto público-público (sistemas municipalizados) como el sistema público-comunitario, donde encontramos las APR como un bien social, que lleva a un bien común.

Un factor imprescindible lo constituye el actor social (participantes y dirigentes de las APR), como también sus funciones socioambientales y políticas. Se intentará comprender sus características, funciones, y contexto, como también los desafíos, y propuestas para el mejoramiento y consolidación de la función social que éstos ejercen. Así como se apreciará a lo largo de esta tesis, la participación del actor social en las APR es clave, como también es clave el rol de las APR en la gestión del recurso hídrico en cuanto al agua potable rural.

Esta tesis se organiza de la siguiente manera: primero se presenta el Proyecto de investigación con el problema de investigación, relevancia y justificación y objetivos,

después viene el Marco Teórico, luego el Marco Referencial donde se desarrolla tanto la temática ambiental en el contexto internacional y en Chile, como las políticas públicas de la gestión del agua en este país, así como también los antecedentes de las APR en Chile y ejemplos de sistemas públicos comunitarios en el mundo. Posteriormente se presenta la Metodología, y seguida a ésta lo hacen los Resultados y Análisis, las Conclusiones, la Bibliografía y los Anexos.

2. El Proyecto de investigación

2.1. Planteamiento del Problema

2.1.1. Problema de investigación

El agua es un elemento vital, único y escaso que está presente en todas las actividades humanas; es indispensable para la existencia. De hecho, constituye el 90% de nuestro cuerpo; articula los sistemas de vidas del planeta y es trascendental para las acciones productivas y sociales de los seres humanos. El agua es un elemento tan imprescindible cuya carencia disminuye los niveles de vida de las poblaciones.

Es evidente que el proceso de modernización genera cambios en el ecosistema. La sociedad actual se enfrenta a este problema y lo encara desde diversos puntos de vistas. Los nuevos conflictos asociados al medioambiente aparecen en un contexto en el que aún no es posible dar solución a los problemas de inequidad. Estos surgen en torno a las dinámicas económicas que caracterizan la relación de los países en vía de desarrollo con los países del centro, en el entendido de que las decisiones adoptadas por los países industrializados generalmente externalizan los riesgos que conlleva su desarrollo.

Los problemas de gobernabilidad y acceso al recurso hídrico han ido en aumento, sobre todo en la ruralidad, donde el acceso al agua potable es algo complejo; por esto se hace loable la existencia de organismos que se responsabilicen – y sin remuneración- en la cobertura del agua a nivel rural.

Los sistemas de agua potable rural en Chile son una forma organizada de dar respuesta a una situación difícil que es la carencia o parcialidad del agua en zonas rurales del país, lo que ocasiona daños no solo económicos, sino también socioculturales, políticos y salubristas.

En un contexto sociopolítico que encara la posibilidad real que poseen las APR por participar ciudadanamente, y frente a la contraposición de formas de uso y apropiación de la naturaleza por parte de los actores involucrados, con toda la significación y valorización que en ella depositan, la pregunta que guía esta investigación es:

¿Cómo es la gestión pública-comunitaria de los servicios de agua potable rural en Chile, considerando sus características, funciones y contexto, como también cuáles son los desafíos que enfrenta el actor social, comprendiendo la relevancia que posee en la dotación y buen manejo del recurso hídrico para el país?

2.1.2. Relevancia y Justificación

Realicé mi práctica en el Programa Chile Sustentable, entre Marzo y Junio del año 2011, y ahí se me propuso trabajar sobre el tema del agua, y más específicamente, en la elaboración de un diagnóstico de las APR en Chile. El tema me motivó de inmediato, pues el investigar sobre el agua siempre me ha interesado. Entendí que es muy poco lo que se ha investigado sobre las APR, solo aproximaciones, por lo que mi investigación podía aportar al otorgar mayor información de dicha organización.

Generalmente se excluye a la antropología de entre las profesiones que tradicionalmente asumen las funciones relacionadas al agua (ingenieros civiles, hidráulicos, agrónomos, etc), a pesar de lo mucho que la antropología tiene que decir. Al caracterizar los principales rasgos vigentes en el modelo de intervención en los temas de agua, se sugiere que *“una de las características es el fuerte predominio de las ciencias duras cuya base para la producción de conocimientos es fragmentadora, reduccionista y tiende a la simulación de los contextos”* Vargas (2006: 60). El agua es vista de distintas formas según la perspectiva que por la que se mire:

“Para quién se formó dentro del campo de las ciencias naturales, el agua, es una sustancia ‘material’, para quien trabaja en el mundo de la tecnología se puso el acento en la construcción de objetos materiales para regular sus flujos y acumulaciones, intervenir en sus calidades y cantidades...Para quienes vienen del mundo de las ciencias sociales, el agua ya deja de ser una sustancia eminentemente ‘material’, para adquirir significaciones ‘económicas’, ‘simbólicas’, ‘espirituales’, ‘vitales’, ‘de poder’, ‘de satisfacción’, entre otras” (op cit: 81).

Siguiendo esta línea se debe añadir que:

“Así como las ciencias duras y las blandas caminan por andariveles diferentes, parece que los conceptos de gestión del agua y del ambiente que recorren los medios oficiales de los gobiernos, agencias internacionales, congresos y seminarios va por otros caminos distintos a los que recorren estas organizaciones y movimientos sociales. Creemos que es hora de empezar a ver que allí también hay un saber hacer muy importante del cual se puede aprender mucho” (Vargas 2006: 69).

Es ese saber hacer de las APR el que se pretende que se refleje en esta tesis, de modo de escuchar nuevas propuestas de parte de personas que lidian con el tema del agua a diario y que poseen un bagaje de sabiduría muy rico respecto a estos temas, cuya contribución es sin lugar a dudas, un gran aporte.

Es por esto que entiendo esta tesis como una acción de interfase, conectando campos aparentemente distanciados como el de la antropología y la gestión pública del agua. Y es aquí donde surge la Antropología Ambiental como una caja de herramientas para llevar a cabo este proyecto, en el entendido que es complejo el enlazar todo dentro de un gran tejido, conectar lo macro con lo micro, lo global con lo local, lo gubernamental con las organizaciones civiles, así como lo público y lo privado.

Además, se precisa de una perspectiva cultural al tema del agua, dado que sus alcances trascienden lo puramente económico o político. Esta tesis propone un giro, un entender que el agua, es ante todo una cuestión de índole socio-cultural: *“Aparece la necesidad de incorporar un enfoque cultural a los temas del agua. Los conflictos sociales que a partir de ellas se están generando y agravando día a día lo reclaman”* (Vargas 2006: 16).

Se hace necesario, al construir métodos de trabajo con problemas complicados como los del agua, la instauración de nuevos modelos que incorporen la transdisciplinariedad y transculturidad como medios.

Es así como esta tesis pretende ser también una invitación a la transdisciplinariedad, a pensar multidimensionalmente, a entrar a la compleja trama de relaciones urdidas en torno al agua, y, por supuesto, al alucinante y enmarañado universo del recurso hídrico, que amerita ser estudiado y manejado responsablemente.

2.1.3. Objetivos

Objetivo general:

Analizar la gestión pública-comunitaria de los servicios de agua potable rural en Chile, considerando sus características, funciones y contexto, como también los desafíos que enfrenta el actor social, comprendiendo la relevancia que posee en la dotación y buen manejo del recurso hídrico para el país.

Objetivos específicos:

- 1- Describir los factores socio-culturales, así como los marcos institucionales, que regulan la gestión pública del agua en Chile.
- 2- Comprender como funcionan las APR en el marco de políticas nacionales sobre acceso y gestión del recurso hídrico. Y su rol en la formulación de la política pública del sector.
- 3- Sistematizar información sobre el número, estructura y funciones de las APR.
- 4- Caracterizar y relevar al actor social (participantes de las APR) en cuanto a sus funciones socioambientales y políticas.

3. Marco Teórico

3.1. La cultura del agua

Este punto se enfoca en la cultura del agua *“que es siempre una producción social, resultado de las percepciones socioculturales y los valores que circulan entre y atraviesan los sujetos”* (Vargas 2006: 102), que se refiere a una parte de la cultura. Conuerdo con las definiciones que da de la una y de la otra: *“Entendemos por cultura, entonces, a los modos de ser (pensar - sentir – valorar- decir) de hacer, de vivir, de los pueblos, incluidos los modos de satisfacer sus necesidades, es decir, la peculiar manera de generar estrategias de vida”* Vargas (2006: 38).

“Llamamos ‘cultura del agua’ al conjunto de modos y medios utilizados para la satisfacción de necesidades fundamentales relacionadas con el agua y con todo lo que dependa de ella. Incluye lo que se hace con el agua, en el agua y por el agua para ayudar a resolver la satisfacción de algunas de estas necesidades fundamentales. Se manifiesta en la lengua, en las creencias (cosmovisión, conocimientos), en los valores; en las normas y formas organizativas; en las prácticas tecnológicas y en la elaboración de objetos materiales; en las creaciones simbólicas (artísticas y no artísticas); en las relaciones de los hombres entre sí y de éstos con la naturaleza, y en la forma de resolver los conflictos generados por el agua. La cultura del agua es por lo tanto, un aspecto específico de la cultura de un colectivo que comparte, entre otras cosas, una serie de creencias, de valores y de prácticas relacionadas con el agua” (op cit: 91).

La cultura del agua es un concepto que nos permite acercarnos a la realidad compleja que surge de la relación agua y sociedad. Por lo tanto, al estar dicha relación latente en las APR y en sus actores, es factible decir que éstos se hayan dentro de la cultura del agua, comparten formas organizativas, creencias, esperanzas y desafíos comunes, entre otras cosas.

Antes de continuar es necesario comprender que *“uno de los aspectos que define una cultura es la elección de sus satisfactores”* (Vargas 2006: 85), y que el agua no es una necesidad sino un satisfactor. El agua es un satisfactor que satisface la necesidad de

subsistencia. El agua como satisfactor, entonces, deja de tener un valor puramente "material", como lo tiene para los hidrólogos e hidráulicos.

3.2. Cultura y adaptación

Es creciente la preocupación mundial por el medio ambiente.

En Antropología, el interés por el cual las personas se relacionan con el medio ambiente no es nuevo. La historia de la Antropología Ecológica o Ambiental, lleva alrededor de 100 años, pero es ahora, a causa de las grandes catástrofes medioambientales que están sucediendo, que el debate al respecto se mantiene en alza.

Pues la Antropología Ambiental (en adelante AA) no es sino la relación bidireccional que existe entre el medio ambiente y la cultura: que la una afecta, determina y condiciona a la otra. Fue así que la A.A pasó de un determinismo férreo a explicaciones no tan causales –en los noventa- ni tan relativistas, destronando a las dicotomías posmodernas.

La A.A hace mención a la relación entre cultura y medioambiente; cómo influye la una sobre la otra, sobre la forma en que se compenetran en un todo integrado. Considerando que la cultura es el mecanismo a través del cual los seres humanos interaccionan en sus entornos ecológicos, es interesante suponer que los cambios que ocurren en dicho entorno conllevará efectos –variables pero ciertos- en las formas de vida de la comunidad que lo habita.

La interacción entre el hombre y el medio ambiente físico se caracteriza por una mezcla de uso y conservación. Además, cada sociedad inventa criterios únicos que solucionan el cómo los recursos deben ser utilizados. *“La diferencia entre el hombre y otras especies reside en su considerable potencial de adaptación basado en una plasticidad biológica y cultural que le permite amoldarse al ambiente”* (Morán 1993: 18).

El término adaptación se entenderá en este caso como los cambios culturales y de comportamiento que son provocados por cambios de carácter ambiental, *“el proceso de interacción hombre/ambiente es comprensible a través del estudio de la adaptación”* (op cit: 45).

La ecología cultural es una herramienta metodológica de investigación –como también una concepción teórica- y de acuerdo con Julián H. Steward (1955), permite analizar la adaptación del hombre a su ambiente desde el punto de vista de los cambios. El concepto básico es el de adaptación sociocultural al ambiente, considerando siempre a la cultura como un elemento decisivo que permite a las sociedades enfrentarse a ciertas circunstancias y manifestaciones de los componentes del ambiente para ajustarse a ellos. De todas maneras, la misma acción del hombre también va modificando al ambiente, produciéndose una adaptación constante entre ambos.

Rapaport y Vayda (1971) reconocen que aún cuando la cultura tenga un origen y leyes distintas de aquellas que rigen el fenómeno biológico, esta diferenciación no implica una total autonomía funcional. En el marco de la teoría ecológica, la cultura puede ser considerada como uno de los atributos o propiedades de las poblaciones humanas. La cultura no es análoga a las poblaciones animales, pero constituye, desde este punto de vista, el medio más importante y característico a través del cual las poblaciones humanas mantienen las relaciones materiales con los otros componentes del ecosistema del que forman parte. La cultura es para estos autores el rasgo adaptativo característico del ser humano y del que las sociedades humanas dependen para sobrevivir y satisfacer sus necesidades. *“La cultura es un producto de la naturaleza y está regida, aun teniendo sus propias leyes por las leyes de las cosas vivientes”* (Rappaport 1971. En: Durand 2002).

En este sentido, se considerará siempre a la cultura como un elemento decisivo que permite a las sociedades saber cómo actuar ante ciertas circunstancias y manifestaciones de los componentes del ambiente para ajustarse a ellos: la cultura es un instrumento de ajuste, un sistema de adaptación generado por sociedades bajo condiciones ambientales, espaciales, temporales e históricas particulares, es a partir de ésta, cuando un grupo social se relaciona de manera directa e indirecta con su entorno natural inmediato y también con los componentes de otras sociedades. La relación entre cultura y adaptación sociocultural proporciona a una sociedad los elementos básicos para identificar y manejar los recursos disponibles en el ambiente.

Cada población tiene ideas propias sobre sus relaciones con el medio ambiente. Esas ideas y teorías son en gran parte manifestaciones de la situación general de esa sociedad dentro

del mundo, y asimismo, de su cultura. Además *“cada sociedad tiene una relación con el medio ambiente en función de una ideología particular existente dentro de una cultura que socializa a sus miembros”* (Morán 1993:54).

En definitiva, la cultura es fundamental a la hora de enlazar al hombre con el medio ambiente.

“Las comunidades humanas dependen de la mediación social tanto o más de lo que dependen del ambiente físico. Por lo tanto solo es posible comprender las relaciones ambientales del homo sapiens si se incluye el papel de la cultura y de las instituciones sociales que intervienen entre nosotros y el ambiente” (Ellen 1982).

Por lo tanto, no se entenderá el ambiente y la cultura de forma aislada, sino que más bien se observarán como procesos en constante interacción, que modelan las respuestas de los individuos en una sociedad.

Es necesario comprender qué es la ecología cultural:

“La ecología cultural estudia las relaciones del hombre con su ambiente físico a través de niveles de integración que van de lo local (una comunidad) a lo regional, lo nacional o lo internacional. Afirma que los patrones de comportamiento culturales permiten la adaptación del hombre al ambiente mediante una serie de interacciones dinámicas. La adaptación sociocultural se realiza mediante ajustes que no son filogenéticos y por lo tanto varían de acuerdo con los sucesos que afectan la vida de las comunidades. Esta teoría pone especial atención en las reacciones y respuestas emitidas por los seres humanos a través de lo que conocemos como cultura, la cual nos permite comprender y explicar los procesos de cambio social y las adaptaciones. Este razonamiento teórico permite también entender cómo los grupos humanos pueden percibir los efectos ocasionados por los riesgos en el ambiente” (Steward 1955: 30).

Steward, presentó un cuerpo teórico y metodológico para el análisis no del hombre o del ambiente por separado, sino del proceso de utilización de los recursos materiales por las poblaciones humanas (Morán 1982: 43). Además intentó relacionar los cambios

tecnológicos, económicos y de organización social con el medio ambiente (op cit: 44). La metodología de la ecología cultural de Steward, consiste en la búsqueda de regularidades interculturales formales, funcionales y procesales susceptibles de investigación empírica a través de un número limitado de variables (Steward 1955: 42).

Llegado a este punto es necesario introducir el concepto de ecosistema, ya que es una de las unidades de estudio fundamentales para la ecología cultural: *“El ecosistema se define como el conjunto de especies que viven en un ambiente físico abiótico y las relaciones funcionales y estructurales que existen en ese conjunto. En otras palabras, el ecosistema es el contexto general en que se produce la adaptación humana”* (Morán 1982: 63).

La ecología cultural es definida por Steward (1955) como una serie de principios, metodologías y conceptos que se aplican en diferentes condiciones espaciales y temporales al estudio del hombre, su sociedad y su cultura. A manera de ejemplo se puede mencionar, cómo las sociedades utilizan su acervo cultural para adaptarse socioculturalmente a condiciones ambientales con características particulares. *“La adaptación sociocultural es resultado de una serie de ajustes progresivos, que pueden o no ser evolutivos, pero que explican los mecanismos de naturaleza social y cultural que las sociedades humanas crean o re-crean para usar, manejar, o explotar su ambiente”* (Steward, 1955: 41).

Una investigación en ecología humana empieza por el examen sistemático de los procesos de interacción hombre/ambiente.

“La ecología humana debe tener presente la relación entre individuo y sociedad, entre individuo y medio ambiente, entre procesos a nivel local, regional, nacional e internacional. En su desarrollo deben ser incluidos no solo procesos materiales, sino también valores simbólicos, sistemas morales, formas de racionalidad provenientes de la lingüística y la historia cultural” (Morán 1993: 64).

El método etnoecológico considera que el conocimiento del hombre sobre el ambiente tiene efectos sobre sus actos. La comprensión de las estructuras cognoscitivas de una población tiene gran valor para una comprensión etnográfica y ecológica.

El énfasis de los adaptacionistas (de aquellos que sustentan su teoría sobre la adaptación) está puesto en la importancia de las decisiones individuales sobre el uso del medio ambiente.

Se pregunta Morán: ¿Cuál es la unidad de un estudio adaptativo: el individuo, el grupo doméstico, la sociedad o la especie?; Respondiendo que: “*en la realidad el proceso de adaptación permea todos esos niveles y puede ser observado en cualquiera de ellos.*” (Morán 1993: 19). Aprovecho de añadir que en esta tesis se tomarán en cuenta como material etnográfico todos estos niveles.

Al contrario del enfoque eco sistémico, el adaptacionismo se interesa más por las estrategias de los individuos que por las características del sistema ambiental y no busca necesariamente vincular el comportamiento con los procesos sistémicos (Bennett 1976: 166). Los adaptacionistas concuerdan en que la adaptación ocurre en por lo menos dos niveles: el individual y el sociocultural. El individuo desarrolla comportamientos a partir de una rica fuente de variabilidad que se encuentra dentro de cada cultura. Pero el comportamiento de una población en función del ambiente puede ser igualmente descrito por el uso de frecuencias estadísticas, que demuestran si esta o no se adapta en el momento del estudio. A largo plazo, el uso de series temporales permite observar si la población está ajustada al ambiente físico local, regional, o al ambiente político o internacional (Morán 1982).

3.3. Crisis medioambiental

“Para vivir, todo ser vivo, por pequeño que sea, necesita modificar su ambiente, aunque sólo sea para reorganizar los componentes químicos de su vecindad. El hombre se ha destacado en esta actividad de modificar el ambiente pero con las extensiones está llegando a límites que ponen en riesgo su propia supervivencia y la del conjunto de los ecosistemas” (Vargas 2006: 43).

Este modificar el ambiente sin medir consecuencias ha generado una crisis medioambiental cuyos efectos están a la vista encontrándose entre ellas el calentamiento global, el déficit ecológico, la pérdida de la biodiversidad, como también desbarajustes en cuanto al tema del agua: contaminación de napas subterráneas y de agua superficial, escasez de agua, etc.

El ecologismo² surge, justamente, en un contexto de degradación o crisis ambiental.

Tal como se ha podido apreciar a lo largo de esta tesis, estamos inmersos en una sociedad mercado-céntrica, donde el agua no es la excepción, de hecho, se habla de un mercado del agua:

“Nuestra sociedad actual en América es, en su mayoría, heredera de la cosmovisión judeocristiana. A ella se le superpone (y coexiste) el nuevo proceso hegemónico de la globalización del mercado y sus políticas de dominación y de aculturación, como expresión del proyecto modernizador/colonialista que ha reforzado la idea de dominación de la naturaleza y de centrar todo en el mercado (mercado-céntrica) como fundamentos de las relaciones hombre - naturaleza, hombre-hombre, y hombre – espíritu” (op cit: 27).

Vivimos en un sistema capitalista que fetichiza al dinero, transformando todo en mercancía, y en esta dinámica pasa a llevar al medioambiente, sin entender que éste es necesario para su propia subsistencia, sin admitir una relación simbiótica entre ambos:

“El nuevo contexto de degradación ambiental ha puesto sobre la mesa el debate sobre nuestras relaciones con el medio y con lo que consideramos el mundo de lo natural, unas relaciones fundamentadas en una visión de mundo dualista y jerárquica que ha desencadenado una destrucción sin límites. Al reducirse la naturaleza simplemente a `la materia prima de la cultura, apropiada, reservada, esclavizada, exaltada o hecho flexible para su utilización por parte de la cultura en la lógica del colonialismo capitalista´ (Haraway 1995:341. En Santamarina 2008: 149) hemos asistido a una dominación, ligada a la lógica de la producción y del capital, que permite la reducción sistemática de espacios (naturales, colectivos y discursivos) con total impunidad. La crisis medioambiental pone sobre la mesa la irresponsabilidad de nuestros cimientos y supone el quiebre del

² Ecologismo debe entenderse en su sentido más genérico, como “*las acciones que se han tomado o las preocupaciones sobre el deterioro de las condiciones del medio ambiente debido a la acción humana*” (Martínez Alier, 1992: 20).

mito moderno de una dominación absoluta de la naturaleza” (Santamarina 2008: 149).

3.4. Ecología política

Un concepto clave es el de ecología política: *“La ecología política es la política de la reapropiación de la naturaleza”* (Leff 2003: 137). También se entiende a la ecología política como una manera de traducir al campo político el concepto de ecología. La ecología política reúne diferentes disciplinas como la economía ecológica, el derecho ambiental, la sociología política, la antropología ambiental, y la ética política: *“A la ecología política le conciernen no sólo los conflictos de distribución ecológica, sino el explorar con nueva luz las relaciones de poder que se entretajan entre los mundos de vida de las personas y el mundo globalizado”* (op cit: 125). Justamente las relaciones de poder que se vislumbran en la gestión pública del agua es parte de lo que se tratará de comprender en esta tesis donde encontramos, parafraseando a Leff, los mundos de vida de las personas como el mundo globalizado.

Ahora bien, cabe la pregunta: ¿De dónde nace la ecología política?

“La ecología política emerge en el área remota de la economía ecológica para analizar los procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza que no se resuelven ni por la vía de la valoración económica de la naturaleza ni por la asignación de normas ecológicas a la economía; estos conflictos socio-ambientales se plantean en términos de controversias derivadas de formas diversas – y muchas veces antagónicas- de significación de la naturaleza, donde los valores políticos y culturales desbordan el campo de la economía política, incluso de una economía política de los recursos naturales y servicios ambientales” (op cit: 126).

La interdisciplinariedad que propone la ecología política se abre a la problemática ambiental, donde debe darse espacio a la comprensión etiológica de los fenómenos como también a los efectos que se generan en el proceso:

“La problemática ambiental plantea la necesidad de internalizar un saber ambiental emergente en todo un conjunto de disciplinas, tanto de las ciencias naturales como sociales, para construir un conocimiento capaz de captar la multicausalidad y las relaciones de interdependencia de los procesos de orden natural y social que determinan los cambios socioambientales, así como para construir un saber y una racionalidad social orientados hacia los objetivos de un desarrollo sustentable, equitativo y duradero” (Leff 1994: 17).

Es así como el autor propone una nueva racionalidad productiva, a través de los procesos políticos de concertación y la movilización de un conjunto de procesos sociales (Leff 1994: 21).

En el caso señalado a investigar,

“La ecología humana, las relaciones entre los humanos, sus relaciones con los seres vivos y con la naturaleza, es esencialmente una ecología política: la ecología política supone, en primer lugar un juicio, un juicio político, otorgar un sentido; las relaciones aunque tengan una base científica dependen sobretodo de un debate, de la significación dada a los acontecimientos y requiere, por tanto, de un espacio público en el cual compartir los puntos de vista, tomar decisiones y responsabilizarse en relación a generaciones presentes y futuras. En segundo lugar, la ecología es política por que requiere de la participación de todos los concernidos, en el proceso de discusión y de toma de decisiones; y en tercer lugar, la ecología es política por que apunta directamente a resolver los problemas que atañen a la coexistencia humana. Los seres humanos tienen la posibilidad de tomar conciencia, de dar un significado a sus actos voluntarios, en resumen, a ser responsables. En resumen, política quiere decir tres cosas: que atañe a la coexistencia, que suponen decisiones que dependen de un juicio político y de un espacio público de debate, en el cual todos los afectados deben participar desde su particular ubicación. Las decisiones son colectivas, los involucra a todos” (Hurtado 2002: 6).

3.5. Desarrollo sostenible

Es por todo esto que se hace necesario incorporar el concepto de desarrollo sostenible, sobre el cual encontramos principalmente dos acepciones:

1. Según el Informe Brundtland (1987): es el que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
2. Según la Comisión de Comunidades Europeas (1992): La palabra sostenible quiere ser reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad dependen la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos.

Martínez Allier (1992: 79) también trabaja sobre el concepto de desarrollo sostenible:

“El desarrollo sostenible o sustentable es aquel que no exceda la capacidad de sustentación. El concepto de capacidad de sustentación se refiere en ecología a la máxima población de una especie que puede mantenerse indefinidamente en un territorio sin provocar una degradación en la base de recursos que pueda hacer disminuir la población en el futuro”.

Sin embargo, estamos sumidos en un modelo de desarrollo insostenible, donde *“el paradigma de progreso impulsado por la civilización occidental nos ha abocado a una concepción productivista-consumista del bienestar y la felicidad, tan miope como en muchos aspectos, engañosa”* (Arrojo et al. 1997: 168), donde el desarrollo va de la mano con el hipotecar el patrimonio ambiental, y, parafraseando a Arrojo se debe cuestionar la base ética del utilitarismo individualista del mercado por razones de justicia intergeneracional como de supervivencia.

Del mismo modo, Martínez Alier arguye en contra del desarrollo sostenible, pues lo asimila al crecimiento económico: *“Así, las argumentaciones en base a la capacidad de sustentación, la sustentabilidad y el desarrollo sustentable son estrepitosamente*

ideológicas en su aplicación selectiva. Son, a veces, intentos de biologizar la desigualdad social” (Martínez Alier 1992: 82).

Este autor habla desde la economía ecológica, pero: ¿Qué es una economía ecológica?

“Es una economía que usa los recursos renovables con un ritmo que no exceda su tasa de renovación, y que usa los recursos agotables con un ritmo no superior al de sustitución por recursos renovables. Una economía ecológica conserva asimismo la diversidad biológica, tanto silvestre como agrícola” (Martínez Alier 1992: 226).

3.6. Regulación del servicio de agua potable

La regulación del servicio de agua potable es clave a la hora de entender los procesos por los que atraviesa el tema del recurso hídrico. Considerando lo anterior, la regulación en Chile está normada por la Constitución política³, como también por el Código de Aguas – ambos elaborados en dictadura-:

“En efecto, el propósito de regular la industria del agua potable deriva de la falta de condiciones de competencia en los mismos, o lo que los economistas llamarían fallas de mercado originados en un monopolio natural. Las legislaciones regulatorias pretenden corregir dichas imperfecciones, toda vez que entienden que la competencia, y no el monopolio (natural), maximiza el bienestar de la comunidad (bienestar social)” (Yañez y Orellana 2007: 26).

En las constituciones de los países andinos (Bolivia, Argentina, Ecuador y Perú), a excepción de la chilena, tratan en alguna medida la provisión de agua potable como una función del Estado; *“En el caso de Chile, su constitución política no hace referencia alguna sobre esta función ni sobre los mecanismos generales para introducir capital privado a los servicios públicos”* (op cit: 65).

³ A diferencia de otros países, *“la Constitución de la República de Chile (1980) en ninguno de sus artículos consulta ni el agua potable ni el saneamiento como un derecho de los ciudadanos ni como una obligación de provisión del Estado”* (Yañez y Orellana 2007: 31).

Observando lo que sucede en otros países latinoamericanos con respecto a la gestión del agua potable, se puede decir que en cada caso la situación es diferente y su disimilitud radica sobre todo en las diferencias consustanciales de las diversas constituciones políticas, como también, y relacionado directamente, en la influencia privatizadora.

“Las políticas de privatización fueron promovidas como una forma de superar las restricciones macroeconómicas que enfrentaban las economías emergentes en América Latina. Sus efectos en términos de reducción del déficit fiscal y equilibrio de las cuentas externas estimularon tal proceso y así este pasó a formar parte del paquete de políticas fiscales que sustentó el modelo económico en las décadas de los 80 y 90” (op cit: 21).

En Bolivia, Chile y Perú se han creado entes reguladores autónomos, independientes del gobierno central y de los gobiernos regionales y municipales, *“En los tres países la entidad reguladora se denomina superintendencia y responde a un modelo institucional unipersonal”* (Yañez y Orellana 2007:14). Que sea un modelo institucional unipersonal significa que la máxima autoridad reguladora radica en un especialista en el tema, es decir, en un técnico o profesional que tiene en sus manos las decisiones sobre temas relacionados con los servicios.

En este país, la privatización del agua es algo común, encontrándose para ella muy pocos obstáculos, todo amparado en un marco regulatorio⁴ pro privatización⁵:

“En Chile, la licencia (para privatizar) no tiene límite de tiempo, lo cual da seguridad jurídica a la entidad prestadora del servicio; además la regulación se rige por las normas legales y no por lo establecido en el contrato. Conforme a este modelo, la autonomía de la voluntad de los contratantes – superintendencia y

⁴ El marco regulatorio *“está referido en forma extensiva a todas las leyes, normas reglamentarias del poder ejecutivo, y normas administrativas emanadas de los entes reguladores”* (Yañez y Orellana 2007:27).

⁵ *“El Estado de Chile posee una participación patrimonial en el mercado equivalente a un 39%. Esto significa que participa en la propiedad de las más grandes proveedoras privadas de agua potable en Chile, pero no controla la compañía”* (Yañez y Orellana 2007:26).

prestador- no puede suplantar la voluntad soberana del legislador, quien define a través de la ley el marco jurídico que regula la licencia” (Yañez y Orellana 2007: 16).

3.7. Discusión gestión-asignación

“La gestión del agua precisa ser compartida por el gobierno y la sociedad, correspondiendo la responsabilidad a todos sus usuarios” (Vargas 2006: 71).

Es clara la interdependencia entre la disponibilidad de agua, su continuidad, el estilo de gestión y el modelo de desarrollo, lo que incluye a la asignación del agua. Es importante concensuar lo que se entenderá por gestión del agua, por desarrollo y por asignación de agua.

“Se llama gestión del agua al conjunto de decisiones que afectan y condicionan el uso que se hace de ella” (Vargas 2005: 27).

“Desarrollo es el conjunto de cambios sociales y mentales gracias a los cuales el aparato de producción se acopla a la población y le permite obtener una tasa de crecimiento que se juzga satisfactoria. El desarrollo implica una relación dialéctica entre el aparato de producción y la población” (Vacchino 1981. En: Vargas 2005: 38).

“La asignación de agua es el proceso mediante el cual un recurso hídrico disponible se distribuye entre los solicitantes legítimos, y los derechos de agua resultantes se conceden, transfieren, revisan y adaptan. Es así como los procesos de asignación generan una serie de derechos que regulan el uso del agua en una cuenca” (Le Quesne et al. 2010: 10).

Según el General Water Paternship (GWP 2009), la gestión del agua funciona dentro de un marco tridimensional. Los tres componentes del marco, por lo general elaborados a nivel nacional, son el entorno facilitador, las instituciones y la gestión (Tabla N°1). Sin embargo, en este marco no siempre están presentes todos los elementos.

Tabla N°1: Las tres dimensiones de los marcos para la gestión del agua

Entorno facilitador	Instituciones	Gestión
<p>Leyes y políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Enmarque de la gestión de recursos hídricos dentro de un país y entre países. <input type="checkbox"/> Diálogo entre usuarios del agua. <input type="checkbox"/> Diálogos trans-sectoriales y verticales. <input type="checkbox"/> Comité de cuenca Presupuestos. <input type="checkbox"/> Organizaciones de financiamiento e inversión. <input type="checkbox"/> Cooperación dentro de cuencas hidrográficas Internacionales. 	<p>Roles y responsabilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> De organismos de cuenca y otras organizaciones del sector hídrico en diferentes niveles de los sectores gubernamental, no gubernamental y privado. <input type="checkbox"/> Mecanismos de coordinación eficaces. <input type="checkbox"/> Proceso de planificación. <input type="checkbox"/> Financiamiento. 	<p>Estructuras para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Evaluar recursos hídricos (disponibilidad y demanda). <input type="checkbox"/> Establecer sistemas de Comunicación e información. <input type="checkbox"/> Resolver conflictos sobre la asignación del agua. <input type="checkbox"/> Establecer normas. <input type="checkbox"/> Establecer acuerdos Financieros. <input type="checkbox"/> Establecer la autoregulación (acciones voluntarias). <input type="checkbox"/> Fomentar la investigación y el desarrollo. <input type="checkbox"/> Emprender obras de Aprovechamiento. <input type="checkbox"/> Garantizar la Responsabilidad. <input type="checkbox"/> Desarrollar la capacidad de organización. <input type="checkbox"/> Coordinar.

Fuente: GWP, 2009:31

No es necesario que estén presentes todos los elementos del marco para lograr una gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) a nivel de cuencas. En efecto, en la mayoría de los casos, es improbable que estén dados todos ellos.

“A menudo, la creación y mantenimiento de un organismo de cuenca es un proceso paulatino que funciona con lo que ya existe y que, al mismo tiempo, busca fortalecer aquellos componentes del marco que habrán de ayudar a que el organismo funcione más eficazmente. Las iniciativas para dar origen a nuevos organismos de cuenca o modificar los existentes deberán determinar en qué medida éstos existen o no, y asignar recursos – en materia de tiempo y dinero – con el objetivo de garantizar la voluntad política necesaria para su creación y fortalecimiento” (GWP 2009).

Que el agua es un asunto de todos está más que claro. El tema es cómo hacer para que cada parte del todo participe y tome parte de forma democrática. Es por esto que el gestor de agua debe ser un agente de decisiones y de desarrollo.

“La clave para fomentar una sociedad civil orientada a la GIRH es la creación de visiones compartidas, la realización de un diagnóstico conjunto, la implementación y el monitoreo en conjunto. Esto mismo requiere una participación amplia de los interesados en la planificación de los recursos hídricos y en las decisiones operacionales, y es una herramienta fuerte para fomentar una orientación nueva de la sociedad civil” (Vargas 2006: 66).

Siguiendo esta línea, se sostiene que *“La gestión del agua debería ser entendida como el ‘hacer concreto’ del conjunto de la sociedad y la ‘cultura del agua’ el fondo profundo que embebe todas las conductas individuales e institucionales que se expresan en una sociedad hacia el agua”* Vargas (2006:49).

Por otra parte, se hace necesario entrar en el tema de la asignación. Se deben resolver las imperfecciones del mecanismo de mercado de asignación del agua en este país urgentemente. La asignación es compleja pues se deben conjugar al menos tres objetivos: La eficiencia económica, la equidad y la protección del medio ambiente.

“Sobre la eficiencia económica: Se debe asignar el recurso a quienes pueden extraer mayor valor de uso y debe ocurrir una maximización de excedente económico del recurso hídrico.

Sobre la equidad: Se debe asignar recursos respetando consideraciones sociales y de interés estratégico, como el establecimiento de mínimos para sectores o tipos de usuarios y la protección frente a variabilidad de la oferta o demanda – sequías.

Sobre la protección del medio ambiente: Se deben establecer áreas protegidas y mecanismos de reparación y mitigación de impacto ambiental” (Angulo 2010: 9).

Tabla N°2: Métodos principales para la asignación del agua

METODO	DESCRIPCION
Fijación de precios	Tarifificación en base a costos marginales
Administración Centralizada	Entidad pública decide como repartir el agua entre sectores y usuarios
Consenso entre usuarios	Instancia participativa lleva a una decisión compartida sobre cómo desarrollar y repartir el agua
Mecanismo de mercado	Independientemente de la asignación inicial de recursos, las sucesivas transacciones llevan a precios y cantidades de equilibrio

Fuente: Angulo, 2010:10

En Chile opera la fijación de precios para el sector sanitario (agua potable) y un esquema de mercado para la asignación de derechos de agua, de hecho: *“El modelo de gestión del agua en Chile está centrado en criterios de asignación y transacciones de mercado, por consiguiente, los recursos hídricos han quedado sujetos a una fuerte presión, especialmente en las zonas donde son más escasos” (Mundaca 2009).*

3.8. Sobre la privatización del agua

“La idea más simplista es pensar que si hay propiedad sobre el agua hay mercado, y si hay mercado hay una asignación y uso eficiente del recurso. Esta es una ecuación incompleta” (Vargas 2006: 66).

Para empezar este apartado es necesario manejar una concepción del término privatización. Para esto se ha tomado la siguiente definición:

“Privatización se refiere a la transferencia de funciones que con anterioridad eran ejecutadas exclusivamente por el gobierno, habitualmente a costo cero o por debajo de los precios de costo total, al sector privado a precios que aclaran el mercado y reflejan los costos totales de producción. [...] No se debe de presumir que la privatización siempre supondrá la sustitución de agencias de gobierno por firmas privadas con fines de lucro proveedoras de servicio. El sector privado también abarca voluntarios, grupos de autoayuda, y agencias sin fines de lucro. El tipo de organización privada que mejor proveerá determinado servicio depende de muchos factores, inclusive el tipo de servicio, la demanda del servicio, el ingreso de aquellos que recibirán el servicio, recursos y liderazgo en las organizaciones existentes, tanto en aquellas sin fines de lucro como en aquellas con fines de lucro, y por último, del marco regulatorio” (Kent, 1987a: 4-5. En: Castro 2008: 6).

Castro (2007:97) nombra los principales argumentos que permiten condensar lo que podemos denominar los “principios claves” de la política neoliberal para la gestión del agua:

- Los recursos hídricos deben ser asignados a través del mercado, para lo cual deben crearse derechos privados de agua, libremente comercializables, que reemplacen los derechos colectivos o públicos preexistentes.
- Los servicios de agua deben ser considerados un bien económico, es decir, un bien privado que debe ser adquirido en el mercado. Por definición, una vez que adquieren ese estatus, es posible excluir de su uso a quienes no los pagan, y se abandona así la noción de que son un bien público o social.
- Los servicios de agua deben ser provistos por operadores privados, que son inherentemente más eficientes que los públicos. De ser posible, deben autorregularse mediante mecanismos de mercado y la intervención estatal debe ser minimizada o incluso totalmente anulada.

- Los servicios de agua no son un monopolio natural, como argumentan quienes defienden la intervención estatal, por lo que la mayor parte de las operaciones, con algunas excepciones básicas, pueden abrirse a la competencia. Sin embargo, la existencia de altos costos de transacción puede dificultar la competencia, en cuyo caso es preferible un monopolio privado antes que uno público. Lo mejor es mantener la regulación al mínimo o, de ser posible, anularla por completo.
- Los usuarios del agua deben ser convertidos en consumidores y los tenedores de derechos, en clientes.

Parafraseando a Castro, el análisis de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina revela que ésta fue producto de decisiones orientadas por la ideología neoliberal y no el resultado de la búsqueda de una solución efectiva a la crisis del sector,

“esta estrategia, además, ha ignorado la evidencia histórica que demuestra que la universalización de estos servicios en Europa y Estados Unidos fue consecuencia de una acción decisiva del Estado. Pero aunque el enfoque privatizador ha fracasado, las transformaciones institucionales y políticas que se pusieron en marcha continuarán afectando la capacidad de los gobiernos de la región para superar la crisis de estos servicios esenciales” (Castro 2007: 93).

Existen muchos argumentos pro privatización que sin embargo no cubren todos los déficit existentes en cuanto a la búsqueda de la sustentabilidad económica, social y ambiental que existe en los servicios de agua y saneamiento a nivel mundial:

“Entre las afirmaciones mas importantes que se efectúan está la creencia de que una participación extendida del sector privado traería mejoras en la eficiencia a través de la introducción de la competencia y habilidades administrativas, ayudaría a reducir el déficit público, mejorar la calidad de los servicios, extender el acceso a los pobres, reducir la desigualdad social, y contribuir al proceso de democratización en países en desarrollo” (Castro 2008: 2).

Uno de los mayores argumentos presentado por los reformistas del agua y saneamiento favorables al sector privado es que:

“un mayor involucramiento del sector privado mejorará las posibilidades de expandir el acceso al servicio hacia los pobres y mejorar la equidad social en los países en desarrollo, cuando en verdad, existe una clara asociación entre la eliminación de desigualdades inaceptables en el acceso al agua y saneamiento y el logro de una democracia sustantiva” (Banco Mundial, 1998; Savedoff et al., 1999; IDB, 1998. En: Castro 2008:10-11). Además: *“existe un involucramiento del sector privado a través de políticas de desregulación, liberalización y privatización, donde la participación del sector privado promueve mayor eficiencia a través de la competencia intra-mercado al aceptar que los servicios de agua son básicamente un ‘monopolio natural’”* (Castro 2008: 73).

Al agua se le ha adjudicado un rol económico. Así lo establece el Cuarto Principio de la Declaración de Dublín adoptado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Agua y Medio Ambiente (Enero 1992), que plantea que *“el agua tiene un valor económico en todos sus usos competentes y debería ser reconocido como un bien económico”* (UN, 1992b En: Castro 2008:34). De esta forma, si el agua es un bien económico entonces *“debería ser posible gobernar su distribución a través del mercado* (Lee y Jouravlev 1998: 7. En: Castro 2008:34).

“Nuestro argumento es que la razón principal para la implementación de esas medidas no fue la búsqueda de soluciones a estos problemas, sino la aceptación acrítica de una política fundada en los principios y argumentos característicos de la ideología proprivatización, que resurgió durante la década de 1980 e influyó en el diseño y la implementación de políticas públicas en forma global, incluidas aquellas relacionadas con los servicios de agua y saneamiento (Castro 2007:94) [...] *de hecho, los argumentos en favor de la privatización han reemplazado estas*

lecciones históricas con prescripciones derivadas del marco ideológico neoliberal que carecen de fundamento empírico” (op cit: 96).

4. Marco Referencial

La gestión pública del agua en Chile es parte de un conflicto socio-ambiental más amplio. Si observamos la emergencia del conflicto socio-ambiental en este país, es posible plantear su consolidación como hecho social: *“que se institucionaliza y genera cambios en la sociedad, responde al desarrollo de los procesos que al interrelacionarse dan lugar a un nuevo contexto en el que encuentran sentido este tipo de problemáticas”* (Morales 2009:14). A continuación se presenta un marco de referencia que abarca el surgimiento y consolidación de la temática ambiental, desde una mirada al contexto internacional, a la consolidación del fenómeno en Chile, y a las políticas públicas de gestión del agua en este país, para luego presentar los antecedentes de las APR en Chile, una descripción de dichas asociaciones, el rol de las APR en la formulación de la política pública y gestión del recurso hídrico, la caracterización del actor social y los principales desafíos del sector, junto con ejemplos de sistemas públicos comunitarios en el mundo.

4.1. Desarrollo de la temática ambiental

Las APR trabajan sobre el tema del agua potable rural. Y el agua potable rural es, sin lugar a dudas, parte de la temática ambiental que ha sacudido al mundo desde casi la mitad del siglo pasado.

4.1.1. El contexto internacional

“La relación entre agua, desarrollo, protección del medio ambiente y derechos humanos, ha sido el eje del debate jurídico en torno a los recursos hídricos, según lo evidencia la casi totalidad de instrumentos internacionales que se pronuncian sobre la materia y que en mayor o menor medida han intentado armonizar estas distintas perspectivas en el plano del reconocimiento de derechos” (Yañez et al. 2005: 4).

El problema medioambiental se ha transformado en un suceso importante para los países industrializados, esto, sumado a bastantes acontecimientos históricos que cuestionaron el proceso de modernización, y con ello, la dinámica productiva y la expansión tecnológica.

Uno de estos acontecimientos históricos lo conformó la Conferencia de Estocolmo, llevada cabo por la Organización de Naciones Unidas el año 1972 cuyo objetivo era tocar el tema medioambiental e intentar mejorarlo. Con esto, comienza un proceso de concientización mundial en el que se hizo necesaria la disminución de la contaminación sobre los ecosistemas y comunidades que se estaban gestando a raíz de una sobre explotación de los recursos naturales, todo en alas del crecimiento económico. Este proceso de concientización evidentemente traerá cambios, que se traducirán en las sociedades y en la historia de éstas.

A principios de los '80 surge una tradición movimientista en la que predominó la imagen del ambientalismo como una ideología reivindicativa que pese a incentivar una disputa práctica y simbólica desde posturas y sectores divergentes, logró constituirse en un mecanismo unificador de intereses (Sarlingo 1996). Destacan movimientos como los “verdes” en Europa o los “en mi patio trasero no” en EEUU, que constituyen la antesala de una amplia gama de expresiones y organizaciones ciudadanas que comienzan a actuar a partir de una lógica ecologista que plantea a la humanidad como parte de un ecosistema mayor que debe ser conservado en función de lograr un equilibrio (Castells 2003).

En el año 1992, la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) de Dublín y la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo se pronunciaron sobre la necesidad de hacer uso sustentable de las aguas. La CIAMA formuló diversas recomendaciones que se sustentan en cuatro principios rectores: el carácter finito y vulnerable del recurso; la participación y adecuada representación de los intereses que convergen en la gestión del agua, usuarios y gestores, velando por la adecuada participación de las mujeres usuarias; la valoración económica del recurso y su regulación tarifaria para evitar el derroche en su consumo y uso indiscriminado del mismo. La Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, por su parte, adoptó la agenda 21 “programa de Acción para el Desarrollo Sustentable”, la que en su capítulo 18, incluye un apartado sobre: “Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: Aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce” (Yañes et al. 2005: 4).

La Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, que tuvo lugar en Viena el año 1993, incorpora la dimensión de los derechos humanos, y reconoció que el derecho al agua se sustenta en el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (Salman y MacInerney – Lanckford 2004).

En el año 1996, se creó el Consejo Mundial y el Global Water Partnership (GWP).

El GWP, siguiendo la tendencia impuesta por la Agenda 21, ha hecho esfuerzos por compatibilizar las perspectivas económicas y sociales en torno al recurso agua, y para ello ha acuñado el concepto de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), el que ha sido concebido como un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales (Peña y Solanes 2003).

Esta problemática ambiental comenzó a generar conflictos tanto políticos como morales, lo que conllevó al surgimiento de nuevas ideas propensas a conciliar el crecimiento económico con el medio ambiente.

Desde visiones radicales como el “ambientalismo de libre mercado”, que plantea la superioridad del mercado para enfrentar temas de calidad ambiental, equidad o eficacia económica (Gudynas 1998), hasta la aparición de lo que se ha denominado “desarrollo sostenible”, constituyen intentos por introducir nuevos elementos discursivos que legitimen la reproducción del modelo de desarrollo (Sarlingo 1996), pero desde una posición conciente y responsable en relación al uso y explotación de los recursos naturales (Morales 2010:19).

El Informe Brundtland⁶, desarrollado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas en 1987, hizo que el concepto de desarrollo sostenible

⁶ Por otro lado, Martínez Alier sostiene que el informe Brundtland “pone de moda la idea de que la pobreza degrada el ambiente. El crecimiento económico (rebautizado como desarrollo sostenible), es, según dicho informe, un remedio contra la pobreza y contra la degradación ambiental” (1992:88). También sugiere que “las políticas basadas en la ilusión de escapar de la pobreza y de la degradación del ambiente mediante el crecimiento económico general, como propone el informe Brundtland bajo la consigna de desarrollo

tome más cabida como una posibilidad de desarrollo, susceptible de “*satisfacer necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*” (Cicaré 2002).

Es a partir de este informe que como surgen una serie de acuerdos⁷ y órganos que se originan de diversos tratados⁸.

“La naturaleza es reintegrada dentro de la lógica económica a partir de su visualización como capital natural, en donde la conservación pasa a ser una forma más de inversión, que promueve la elaboración de políticas y normativas

sostenible, pueden llevar a infravalorar las necesidades futuras y a una mayor degradación ambiental” (1992:129).

⁷ Entre los acuerdos sobresalen:

1. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; también conocida como Conferencia de Río o Cumbre de la Tierra, desarrollada en junio de 1992, estableciendo los siguientes acuerdos:

- a. El Programa 21: programa de acción mundial para promover el desarrollo sostenible.
- b. La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo: conjunto de principios que define derechos y deberes de los Estados.
- c. Declaración de principios relativos a los bosques: principios para incentivar su manejo sostenible.
- d. Además, se abrieron dos instrumentos jurídicamente vinculantes:
 - d.1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.
 - d.2. Convenio sobre la diversidad biológica.

2. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en Johannesburgo entre agosto y septiembre del año 2002. En ella se establece una declaración política a partir de la cual los Estados miembros asumen su responsabilidad para con la promoción del desarrollo sostenible, y se establece un Plan de aplicación para incentivar medidas concretas de cooperación internacional.

Sitio: “Documentación de las Naciones Unidas: Guía de Investigación”

<http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>. Consultado en Agosto del 2011.

⁸ Entre los tratados sobresalen:

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.
- Protocolo de Kyoto.
- Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono.
- Protocolo de Montreal.
- Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.
- Convenio sobre la diversidad biológica.

Sitio: “Documentación de las Naciones Unidas: Guía de Investigación”

<http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>. Consultado en Agosto del 2011.

acordes a los requerimientos del mercado⁹...Las políticas ambientales pasan a depender más y más de mecanismos de mercado, como el pago de tasas o impuestos a la contaminación, donde aquellos que tengan el dinero suficiente podrán pagar para seguir contaminando” (Gudynas 1998).

Destacan dos tendencias claras en torno a la privatización del medioambiente:

“Por una parte, el establecimiento de una ‘regulación directa’ a partir de instrumentos de orden y control que establecen restricciones específicas a las fuentes contaminantes de acuerdo a medidas estándares como niveles máximos de emisiones, niveles de concentración de contaminantes, etc.; y, por la otra, instrumentos económicos o de mercado, como los impuestos por emisión, los permisos negociables o los sistemas de depósito/reembolso, a partir de los cuales se paga para obtener un determinado beneficio” (Cicaré 2002).

Se establece la primicia *“el que contamina paga”* (Estevan 1997), según la cual, la gran parte de los países primer mundistas han creado normativas para limitar las emisiones contaminantes. Esto ha generado una adaptación tecnológica, y, si se puede decir, también cultural. Se plantea el inicio de un proceso de *“compatibilización ambiental de la industria”* (Ibíd.), *“en el que los países desarrollados han tomado la delantera en cuanto al cumplimiento y la aplicabilidad de las normas establecidas, pues en su relación con los países periféricos se tiende a reproducir la dependencia que impera dentro de la dinámica económica”* (Morales 2010: 20).

⁹ Este modelo dominante se aplica en la mayoría de los países de América Latina, y tiene las siguientes características: *“a) Introducción de modelos tecnológicos y de gestión exógenos (generados o hechos para otras condiciones ambientales y culturales) b) Transferencia de ‘paquetes tecnológicos’ o conjuntos de técnicas (físicas, biológicas y organizativas) que no pueden ser eficientes si se las usa separadamente, o son aplicados suponiendo realidades homogéneas. c) Supone la existencia de ‘valores económicos’ del agua, naturaliza una relación asimétrica entre los que tienen dinero para entrar en los mercados del agua y quienes no. d) Supone que la escasez creciente del agua se debe a una gestión ‘tradicional’ del agua y no que la misma también es consecuencia de los modelos de producción y concentración urbana insustentables. f) Desconocimiento de cualquier lógica que no sea la urbana y de ‘mercado’ h) Sistemas de educación, capacitación y difusión que no respetan las características culturales locales”* (Vargas 2006: 60).

“Por la posición que países como Chile ocupan dentro del modelo económico global, están obligados a asumir la problemática desde una postura más flexible, que, por una parte, acoja los lineamientos y normativas establecidos en el plano internacional, y, por la otra, permita que los países del centro sigan invirtiendo en la región para dar continuidad al crecimiento económico. Una posición contradictoria que al vincularse con el contexto de modernización local delinearía las características que ha de asumir el fenómeno en nuestra sociedad” (Morales 2010: 21).

4.1.2. La temática ambiental en Chile

A raíz de la teoría sobre los conflictos socioambientales en Chile – que no es vasta –, se puede decir que la mayoría de los autores (Rojas, Sabatini, Padilla, San Martín, entre otros) sostienen que estos conflictos tienen un origen determinado por la nueva estructura económica plasmada por la dictadura militar (1973–1989) y mantenida por los gobiernos democráticos (1990 - 2011), es decir, son consecuencia directa del establecimiento de una política económica “neoliberal” en base a las exportaciones de materias primas sin valor agregado:

“Si bien, el despojo y deterioro de la naturaleza nos acompaña desde la época colonial, fue el régimen dictatorial y las reestructuraciones económicas de éste las que atropellaron de sobre manera a algunos sectores de la sociedad y al medio ambiente en beneficio de la estabilidad macroeconómica. Las ventajas comparativas con que contaba Chile (celulosa, pesca, minería, fruticultura) desencadenaron intensos procesos productivos que van dejando un paisaje desolador en cuanto a la sobreexplotación de los recursos naturales que habrían motivado la organización de comunidades atropelladas por la destrucción del medio ambiente” (Padilla y San Martín 1994:11).

En una línea similar Francisco Sabatini (1994) ha planteado que existe una relación directamente proporcional entre el nivel de inversión en el sector empresarial exportador y la cantidad y gravedad de conflictos ambientales presentes en Chile.

Por su parte, el economista Marcel Claude (1997) señala que los elementos claves del modelo económico vigente en Chile ha sido el potenciar las exportaciones y la no intervención Estatal, lo cual, irremediablemente se ha traducido en grandes impactos a la base de recursos naturales del país que, por consiguiente, ha plasmado un gran deterioro en las condiciones medioambientales a lo largo del territorio.

“En 1993 se promulga la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, la cual, dentro del escenario de conflictos ambientales dispersos a lo largo del territorio se ve en la obligación de incorporar elementos de evaluación del impacto ambiental de los megaproyectos a través del SEIA (sistema de evaluación de impacto ambiental), pero además se incluyen elementos legales de participación ciudadana” (Mondaca 2010: 31).

Sin embargo, estas instancias de inclusión de la comunidad

“son demasiado estrechas en su naturaleza y oportunidad. Estas limitaciones son tan serias como para que esas formas de participación se hayan convertido no pocas veces en factores que desencadenan o agravan los conflictos ambientales” (Rojas y Sabatini 2003: 24).

Rojas y Sabatini (2003: 25) señalan que *“para los ciudadanos y comunidades locales los conflictos ambientales han sido oportunidades de fortalecimiento de su organización, de su identidad y de sus proyectos”*.

Cada vez es más potente el rol que están jugando las comunidades locales, las ONGs ambientalistas y de la ciudadanía en general, y cada vez se urden más estrategias para llevar a cabo sus objetivos. Las comunidades locales son ahora, la mayoría de las veces, las que están a cargo de defender sus derechos, y no agentes exógenos.

“El gran centralismo que ha caracterizado al sistema político de Chile y la gran presión que se ejerce sobre los recursos naturales a favor de los objetivos macroeconómicos constituyen elementos centrales en la formación de un contexto poco auspicioso para la resolución participativa y democrática de los conflictos socioambientales” (Mondaca 2010: 33).

“El consenso tácito a nivel de las cúpulas políticas y económicas. Es un consenso que se impone a los territorios y a sus habitantes a través de la aprobación masiva de inversiones privadas y proyectos públicos. Una tasa de aprobación de proyectos de un 95 por ciento en el SEIA (sistema de evaluación de impacto ambiental) es un claro reflejo de lo anterior” (Rojas y Sabatini 2003: 25).

4.2. Políticas públicas de gestión del agua en Chile

Las instituciones relacionadas con el agua en Chile, o el marco institucional asociado al agua, ejercen diferentes funciones de coordinación y resolución.

“La gestión de las aguas corresponde históricamente al Ministerio de Obras Públicas (MOP) con sus dependencias ministeriales; Dirección general de aguas (DGA), dirección de obras hidráulicas (DOH), Dirección de riego, Dirección de planeamiento y Departamentos de defensas fluviales, entre otros organismos. También tiene relación con el agua el Ministerio de Economía, fomento y reconstrucción, a través de la Comisión nacional de Riego (CNR)” (Larraín et al. 2010: 5).¹⁰

Actualmente rige el Código de Aguas de 1981, D.F.L. N°1.222 creado en dictadura, y marcado por un claro sesgo neoliberal y libremercadista. El Código de Aguas de 1981 define el recurso hídrico como bien nacional de uso público (Art 5), pero al mismo tiempo como un bien económico, pues autoriza la adjudicación del agua a los particulares mediante la concesión de derechos de uso:

“Autoriza la privatización del agua a través de la concesión de derechos de aprovechamiento gratuitamente y a perpetuidad y separa la propiedad del agua del dominio de la tierra, permitiendo su libre compra y venta. Establece un sistema de redistribución del agua a través de transacciones entre privados, creando así un mercado del agua, y favorece la concentración de la propiedad sobre este recurso” (Larraín et al. 2010: 10).

Siguiendo esta línea, se debe agregar que:

¹⁰ Véase el Organigrama del Ministerio de Obras Públicas, apartado 9.2 en el Anexo.

“El sistema de concesión de derechos permitió el acceso definitivo al agua a los grandes emprendimientos agrícolas, pero también favoreció a las grandes empresas hidroeléctricas, mineras y al sector exportador, en perjuicio de los derechos tradicionales de las comunidades campesinas y de las poblaciones locales para acceder a un recurso fundamental para la vida. Ello se ha traducido en una concentración progresiva de la propiedad de los recursos hídricos en pocas manos, problemas de acceso de la población, alzas en las tarifas y agudización de los problemas de stress hídrico y degradación irreversible de cuencas en regiones donde el agua es escasa” (Poo y Larraín 2010: 19).

Además de todo esto, este Código al separar la propiedad del agua del dominio de la tierra, no protege ni compensa a las comunidades locales que habitan en ella:

“Aparece así una nueva relación de propiedad individual sobre el agua, separada de la tierra. Esto permite al titular de un derecho de aprovechamiento, comercializar ese derecho. Ya no es el Estado quien determina las necesidades de agua, sino los particulares. De esta manera se genera un mercado del agua, donde el titular de un derecho de aprovechamiento debe inscribirlo en un registro, al igual como se inscriben los bienes raíces u otros bienes” (Larraín et al. 2010: 3).

La falta de restricción de los derechos de aprovechamiento de aguas en el régimen chileno ha derivado en distorsiones del mercado de aguas – monopolización de derechos - y una asignación ineficiente de los recursos:

“Las críticas al modelo chileno, tras 25 años de aplicación de este régimen, revelan el costo social del proceso de monopolización de los derechos de aguas, los costos ambientales y las restricciones en la disponibilidad de recursos hídricos, como consecuencia de su ineficiente distribución y reasignación de las aguas” (Yañez y Gentes 2005: 15).

Existió una reforma al Código de Aguas en el año 2005 en la que se estableció el pago por el no uso del agua, pretendiendo desincentivar su acumulación ociosa, pero en términos concretos, no tuvo una repercusión satisfactoria. Al respecto, se señala que

“esta reforma pretende solo desincentivar su acumulación ociosa; por tanto si bien ha motivado a que se utilicen los derechos de agua acumulados en pocas manos, también ha multiplicado los proyectos en base a recursos hídricos para librarse del pago y por ende ha acelerado las transacciones del mercado del agua, generándose una presión aún mas intensa sobre las cuencas, parte importante de las cuales no solo ha perdido su caudal ecológico, sino muchas de ellas están en franco colapso por contaminación o secamiento” Mundaca (2009).

En resumen, podemos relevar los siguientes problemas que presenta Chile, relacionados con el agua dulce:

- Escasez de aguas superficiales en las zonas norte y centro (500 a 1.000 metros cúbicos por habitante al año).
- Privatización del agua (concesión de derechos de uso que otorgan propiedad sobre el agua a quienes los obtienen administrativamente, independiente de quién sea el titular de dominio sobre las tierras que históricamente se han beneficiado con dichas aguas). Por esta causa, el acceso y distribución de este recurso se realiza a través del “mercado de aguas”.
- Concentración de la propiedad del agua en grandes empresas exportadoras, como la minería (que genera problemas de contaminación irreversible) y la agroindustria (que utiliza el agua de manera ineficiente, sobreexplotando las cuencas hídricas).
- Privatización de los servicios de agua potable (derecho, distribución y tratamiento), alzas de tarifas y problemas de acceso a los sectores de menores recursos, pese a los avances en el tratamiento de aguas servidas.
- Monopolio de derechos de agua para generación hidroeléctrica.
- Agotamiento y contaminación de aguas subterráneas (II a V región, principalmente a causa de las actividades mineras) (Villarroel et al. 2010: 7).

Por estas razones, los principales desafíos que enfrenta la actual política de gestión de recursos hídricos en Chile son la sobreexplotación de aguas superficiales y subterráneas¹¹, y su escasez, la contaminación de las aguas, la destrucción y secamiento de oasis, bofedales (vegas) y quebradas y la incompatibilidad entre las economías locales y las actividades industriales, por ejemplo: conflictos entre comunidades locales y empresas mineras (op cit: 7).

Todo esto nos habla de una crisis de gobernabilidad sobre el agua, amparado por el Código de Aguas y por una gestión de cuencas incorrecta:

“Chile necesita una Agenda para el Derecho al Agua, la Sustentabilidad Ambiental y la Paz Social; ello requiere que la Ley reconozca el agua como un recurso básico para la vida; un derecho humano fundamental; y un bien común, que requiere una gestión pública, equitativa, democrática y ambientalmente sustentable. Para estos efectos se necesita un marco constitucional que garantice el agua como derecho humano, su aprovechamiento como bien común y su protección ambiental. Dicha institucionalidad permitirá revertir las políticas de privatización, monopolio y mercantilización, que tienen a Chile en situación de degradación ambiental y conflicto social” (Villarroel et al. 2010: 14).

Respecto a los modelos de gestión de agua potable en Chile, que ya se esbozaron en la introducción, *“se debe pensar en la instauración de modelos institucionales que establezcan espacios y mecanismos de participación social en el ente regulador y en el proceso de regulación, con énfasis en la autogestión local”* (Yáñez y Orellana 2007:17).

A nivel latinoamericano:

¹¹ Actualmente, la mayor demanda de agua potable ocurre en la Región Metropolitana (50,5%), donde se concentra alrededor del 40% de la población nacional. Le siguen las regiones V y VII con un consumo de 11,7% y 8,8%, respectivamente (Villarroel et al. 2010:8).

“en ninguno de los modelos institucionales de regulación analizados (en Argentina, Chile, Bolivia y Perú) existen mecanismos o instancias de participación social en niveles decisorios, así como tampoco esquemas de participación o control social en el proceso de regulación, lo que significa que la institucionalidad se constituye y opera verticalmente desde el Estado y es gestionada por funcionarios estatales con especialidad técnica” (Yañez y Orellana 2007: 16).

La gran privatización que ocurre en Chile es evidente, por eso es prudente comentar las funciones que se le otorgan al sector privado:

“Al sector privado se le asigna responsabilidades tales como el estudio, financiamiento, y materialización de los proyectos productivos o de desarrollo de su interés, siendo parte de su activo patrimonial o comercial los derechos de aprovechamiento; y el llevar a cabo la distribución del recurso en los cauces de acuerdo a los derechos de cada cual, además del mantenimiento de las obras de aprovechamiento, tarea que los privados desarrollan institucionalmente a través de organizaciones de usuarios, tales como juntas de vigilancia, asociaciones de canalistas, comunidades de aguas u otras formas de organización” (Salazar & Alegría s/f).

Por otra parte, y considerando lo anterior, la gestión del agua tiene, de todas maneras, un componente político. La demanda del agua en Chile ha ido en aumento debido, entre otras cosas, al incremento de la población, a cambios en la producción, y a variaciones en los hábitos de los chilenos lo cual repercute en la sobreutilización del recurso hídrico: *“Según estadísticas de la DGA, los recursos hídricos superficiales desde la I a la VIII Región del país, donde vive más del 80% de los chilenos, están totalmente utilizados” (Bravo 2004: 45).*

Con la presencia del Código de Aguas, este recurso dejó de ser considerado un bien nacional de uso público en Chile, para convertirse en un bien económico privado: *“El Código de Aguas privatizó los derechos sobre este recurso, y por primera vez en la historia de Chile, los separó del dominio de la tierra, permitiendo así su libre compra y venta” (op*

cit: 21). Es necesario considerar al agua como un bien nacional de uso público y como bien común; *“entendida la palabra bien no como un elemento atesorable, acumulable, sino como una condición de la vida, como un factor de la vida y de la territorialidad, de la manera como habitamos el espacio las sociedades, las culturas, los grupos humanos”* (Correa 2007:8).

Según el Código de Aguas, el derecho de aprovechamiento permite a quien lo posea gozar y disponer del recurso como si se tratara de cualquier otro bien privado. La actual Constitución Política de Chile –vigente desde 1980- así lo garantiza: *“Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”* (Art. 24).¹²

Según concluyen algunos estudios¹³, la estructura del sistema de derechos de aprovechamiento que establece el Código de Aguas de 1981 genera múltiples efectos negativos ya que fomenta la especulación y el acaparamiento de derechos de aguas, permitiendo la formación de monopolios; afecta el desarrollo regional y local; y provoca fuertes impactos negativos sobre los recursos naturales, las personas, las comunidades, los ecosistemas y la biodiversidad, los que no se han previsto, evaluado ni dimensionado adecuadamente.

En general el cumplimiento de la legislación y normativa existente es nula y la capacidad de control y fiscalización, mínima.

El sistema neoliberal y su afán privatizador ha hecho que se concentre la propiedad del agua en muy pocas manos: *“Actualmente, el 80% de los recursos hídricos a nivel mundial está en poder de 12 empresas”* (Bravo 2004: 78). Nuestra realidad nacional es igualmente impactante. Una sola empresa, Endesa Chile – la segunda más grande del país, con capital extranjero-, posee alrededor de 81% de los derechos de aprovechamiento de aguas de uso no consuntivo, constituyendo un monopolio no sólo en el mercado del agua, sino también en el de la electricidad: *“Existe un monopolio empresarial sobre el control del agua. Las*

¹² Orrego, J. 2002. Legislación e institucionalidad para la gestión de las aguas. Terram publicaciones. Santiago, Chile.

¹³ Ibid.

dos empresas mayores son Vivendi y Suez Lyonnaise. Ambas controlan el 70% del actual mercado del agua a nivel mundial” (op cit: 78).

4.3. Antecedentes de las APR en Chile

4.3.1. Descripción de las APR

Las APR nacen con el fin de mejorar el abastecimiento de las aguas potables en zonas rurales. Estas tienen como misión el abastecer de agua potable a localidades rurales, contribuyendo al desarrollo económico y a la integración social del país. Sus objetivos son el dotar de agua potable a la población rural, según calidad, cantidad y continuidad de acuerdo con la Norma Chilena NCh 409 Of. 84.¹⁴ Como también el obtener de los habitantes beneficiados una participación responsable y permanente, para que sea la propia comunidad organizada, quien efectúe la administración del servicio una vez construido.¹⁵ Se debe señalar que las APR no regulan el acceso al agua sino la mejora del abastecimiento.

No obstante lo anterior, los principales objetivos establecidos para el programa de APR, a partir del año 2001, han sido: i) dotar de agua potable a la población rural beneficiaria, en condiciones de calidad y cantidad aceptables; ii) disminuir las tasa de mortalidad y morbilidad provocadas por enfermedades de origen hídrico; iii) lograr el mejoramiento de los hábitos y actitudes de la población rural con respecto al agua potable; y iv) promover el desarrollo económico y social de las comunidades atendidas, a través del mejoramiento de las condiciones sanitarias (Becerra 2007).

Esto lo ratifica Teresa Sarmiento, al señalar que “*El objetivo principal es el entregar agua a los usuarios, a las viviendas. Agua para el consumo humano. El objetivo principal del programa – por que este es un programa del Ministerio de Obras Públicas- es entregar*

¹⁴ Esta norma se estudió para actualizar las especificaciones de los capítulos 1 a 8, ambos inclusivos, de la norma chilena NCh 409.Of70 Agua Potable- Requisitos, declarada oficial de la República de Chile por Decreto N° 354 del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de fecha 22 de Abril de 1970. Esta norma ha sido declarada Oficial de la República de Chile por Decreto N° 11, de fecha 16 de enero de 1984, del Ministerio de Salud. Información extraída de: <http://www.angelfire.com/sc/polako/Nch409.html>. Consultado en Marzo, 2011.

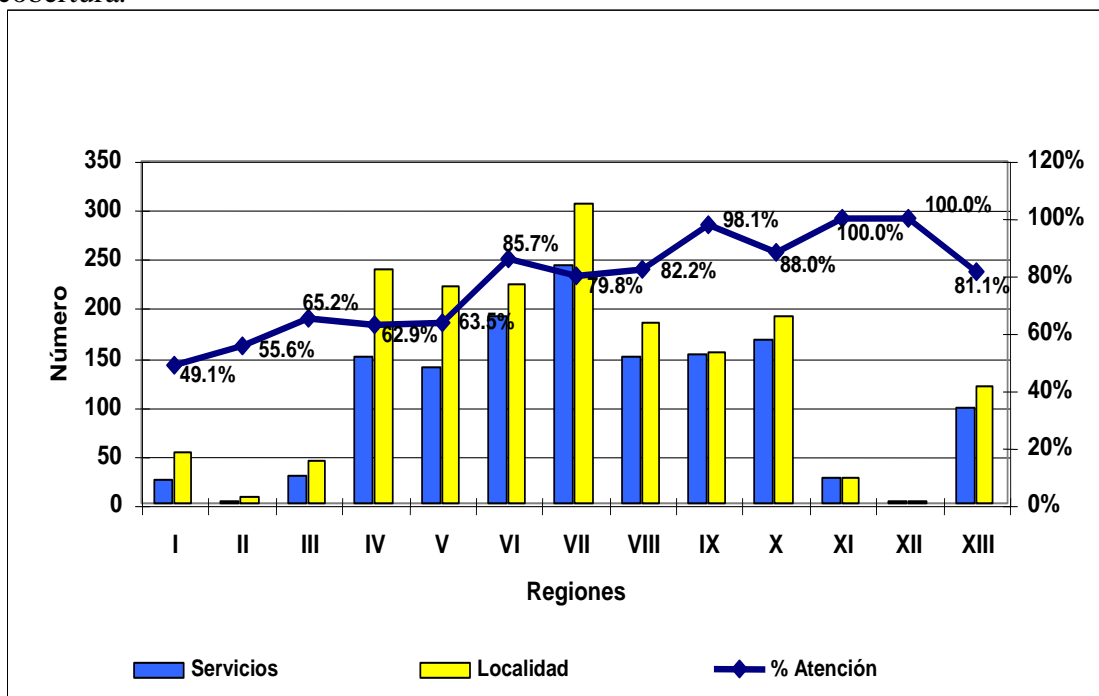
Esta norma establece los requisitos de calidad que debe cumplir el agua potable en todo el territorio nacional, según parámetros microbiológicos y de turbiedad, según sustancias o elementos químicos de importancia para la salud, según elementos radioactivos, según parámetros relativos a las características organolépticas (característica de una sustancia que se percibe con los sentidos) y según a los parámetros de desinfección. Información extraída de: http://www.dinta.cl/docs/NCh409_1_2005.pdf. Consultado en Marzo, 2011.

¹⁵ Extraído de: <http://apr.mop.cl/index.htm>. Consultado en Marzo, 2011.

agua para la vida humana” (Teresa Sarmiento Presidenta del Servicio de Agua Potable Rural las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU. Entrevista 9.1.2. En el Anexo).

De acuerdo al último Censo de Población, realizado el año 2002, la población rural en Chile es levemente superior a los dos millones, exactamente asciende a 2.025.602 habitantes (representando al 13,4% de la población nacional). De éstos, una cifra que se acerca al millón y medio de habitantes, es abastecido por algún servicio de agua potable rural, es decir, un diez por ciento de la población chilena. Sobre los servicios de agua potable rural por localidades, distribución geográfica y cobertura en Chile, remitirse al gráfico N°1.

Gráfico N°1: Servicios agua potable rural por localidades, distribución geográfica y cobertura.



Fuente: Alegría y Celedón (2006:17).

Previo al sistema de APR, la cobertura de agua potable en zonas rurales era de 6%. Hoy la cobertura es de 72%. (Domper 2010). Las APR han alcanzado una meta de 99,5% de población rural concentrada¹⁶ que hoy dispone de agua potable.

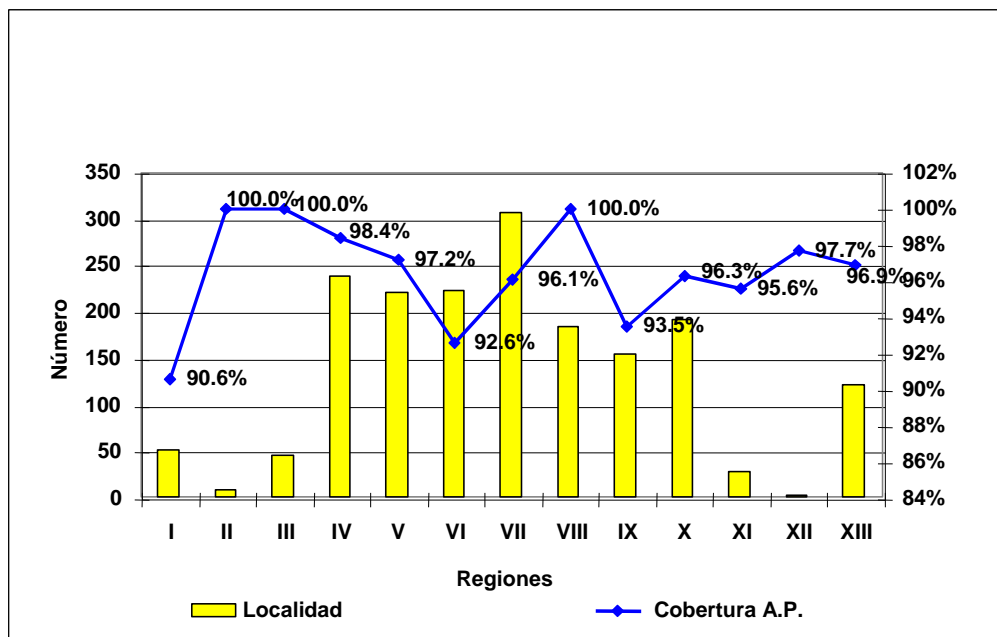
“Este desarrollo ha sido el fruto de una eficaz coordinación entre la acción de las organizaciones sociales y la del Estado. En este esfuerzo el Estado ha invertido más de US \$ 400 millones, de los cuales US \$ 305 millones (74%), corresponden a inversiones materializadas por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) entre los años 1994 a 2005; primero, por medio de la Dirección de Planeamiento y, luego, a partir del año 2001, a través del Departamento de Programas Sanitarios de la Dirección de Obras Hidráulicas” (Becerra 2007).

Los sistemas de abastecimiento de agua potable se distinguen en urbanos y rurales. Mientras en el sector urbano la responsabilidad del servicio recae en las empresas sanitarias, en el sector rural la responsabilidad recae en el Ministerio de Obras Públicas (MOP). Aproximadamente el 87% de la población habita en el sector urbano y el 13% restante en el sector rural.¹⁷ De esta manera, a Diciembre del año 2002 la cobertura del Agua Potable y Alcantarillado en el sector urbano del país fue de 99.8% y 99.4% respectivamente, mientras que la de tratamiento de aguas servidas fue del orden de un 42.3% según la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), mientras que en el sector rural la cobertura de agua potable en el sector rural concentrado alcanza al 99,5% y el alcantarillado asciende al 65,5%, según información aportada por el Censo 2002.

¹⁶ El poblamiento rural puede ser concentrado, semiconcentrado o disperso. El poblamiento rural concentrado se encuentra en aquellas localidades rurales que cuentan con una población superior a 150 habitantes e inferior a 3.000; una concentración superior a 15 viviendas por kilómetro de red. Es semiconcentrado cuando posee 8 viviendas por kilómetro de red y 150 habitantes, y cuando las cantidades son inferiores se habla de un poblamiento disperso.

¹⁷ Información extraída de: http://sni.mideplan.cl/documentos/Metodologias/me_agua_potable.pdf. Consultado en Mayo, 2011.

Gráfico N°2: Sistemas existentes de APR por localidad y región geográfica.



Fuente: Alegría y Celedón (2006:21).

De este gráfico se puede deducir que la cobertura de agua potable en la II, III y VIII región es completa (100%). Los sistemas existentes de APR por región no se condicen siempre con el número de localidades existentes en ésta. Por ejemplo, en el caso de la VII región es donde existen un mayor número de localidades rurales, pero sin embargo, la cobertura de agua potable solo alcanza un 96.1%.

El Programa Nacional de Agua Potable Rural Chileno nace en 1964 a partir de la Resolución de la XII^a Asamblea Mundial de la Salud (1959) y el Acuerdo “Carta de Punta del Este” (1961) firmada por los Ministros de Salud de América Latina. En esta última, se establece como prioritario abastecer con agua potable al menos al 50 % de la población rural concentrada en la década del sesenta.

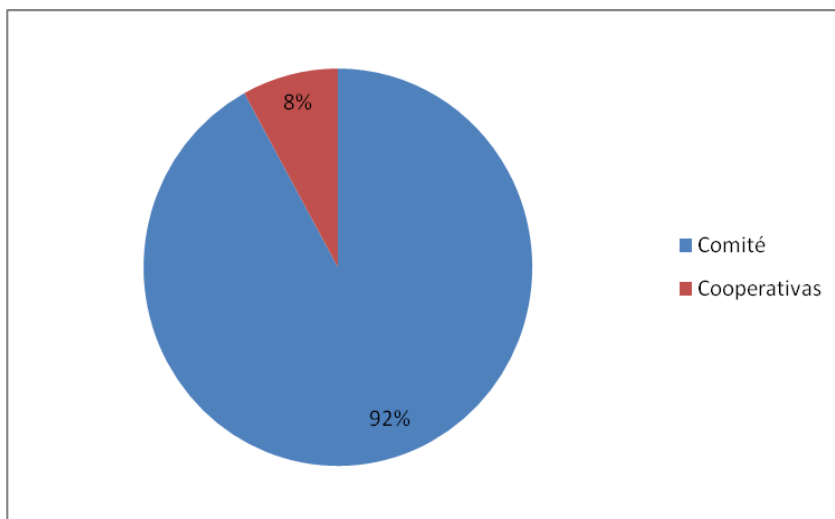
En 1994, el Programa Agua Potable Rural queda bajo responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas con financiamiento estatal, a través de Fondos de Inversión Sectorial de Asignación Regional, ISAR. El Programa es gestionado desde ese mismo año por el Departamento de Programas Sanitarios, dependiente a partir del año 2001 de la Dirección de Obras Hidráulicas.

“Si bien el avance fue lento en los primeros años, una priorización política, la cuatriplicación de los recursos financieros en los últimos 14 años y la búsqueda de soluciones administradas a través de los mismos beneficiarios, han permitido que en la actualidad 1.412.000 personas en áreas rurales, entre ellos muchos beneficiarios pertenecientes a comunidades indígenas, reciban agua potable. En este sector se observa una basta experiencia de coparticipación e involucramiento de las comunidades rurales, de manera que sea la propia comunidad organizada quien efectúe la operación, administración y mantenimiento de los servicios de agua potable rural. Aquí, el criterio de participación se sustenta en la capacidad que tiene la comunidad rural de constituirse en una organización representativa de socios, y asumir dichas funciones, incluyendo el cobro de tarifas por consumos de agua potable de cada familia beneficiaria. En general, el sistema de autogestión comunitaria ha sido exitoso, en el sentido de dotar de agua potable a la población rural, en calidad y continuidad; de acuerdo con la norma oficial, han disminuido las tasas de morbilidad y mortalidad originadas por enfermedades de origen hídrico, y han promovido un modelo de desarrollo sostenible (al menos económico y socialmente hablando) de las localidades beneficiarias. No obstante, este sistema entra en serios problemas de operatividad y sostenibilidad cuando las localidades crecen por encima de cierto tamaño y la relación de los usuarios con los respectivos comités se asemeja más a una estructura de cliente – proveedor, que a una fórmula de autogestión. Debido a esto último, expertos en el tema (Alegría y Charpentier 2005) reclaman una institucionalidad del sector de agua potable rural donde esté claramente separado el rol de la explotación de los servicios respecto del rol regulador del Estado” (Yañez y Gentes 2005: 46).

Larenas (2010) presentó valiosos datos de las APR. Sostuvo que el total de APR en Chile es de 1.407, donde el número de Comités asciende a 1.301, y el número de Cooperativas lo

hace en 106¹⁸, información representada en el Gráfico N°3. Sin embargo, según Domper (2010), existen 1578 APR (1430 comités y 148 cooperativas), aunque la información específica sobre el tema concuerda con la información entregada por Larenas.

Gráfico N°3: Relación porcentual entre comité y cooperativas.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos otorgados por Larenas (2010)

A esta altura, se hace necesario el entregar una información más detallada de los comités y de las cooperativas.

Los objetivos de los comités, son: el distribuir agua potable en calidad, cantidad y continuidad, de acuerdo a la normativa y a la capacidad técnica del servicio, el recaudar y administrar los recursos provenientes de la explotación del servicio, y el promover la participación activa y responsable de los socios.¹⁹

¹⁸ Los comités se entienden como una comisión de personas encargadas de un asunto, mientras que una cooperativa es una empresa establecida sobre la base de una participación igual de sus socios en la formación de capital, la administración, los beneficios y las pérdidas. Extraído de: <http://www.fao.org/Wairdocs/X5035S/X5035s0o.htm>. Consultado en Marzo, 2011. Además, “la diferencia es la ley que te regula. Los comités están con la ley de juntas de vecinos, y las cooperativas con la ley de cooperativas, esta te exige por ejemplo anual hacer una auditoría en tu cooperativa lo que te significan hartas lucas. Y hay cooperativas que son pequeñas...hasta el año 73, todos los servicios de APR que hubieron entre el 64 y el 73 fueron cooperativas, después del golpe militar se crearon los comités, como para simplificar la cosa, por que es mas simple”. (Teresa Sarmiento. Presidenta del servicio de agua potable rural las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU. Entrevista 9.1.2. En el Anexo).

¹⁹ Información extraída de: apr.mop.cl/capacitacion/documentos/2009/Administracion_Sistemas_APR.ppt

Los Comités de APR son organizaciones comunitarias de carácter funcional sin fines de lucro y regidas inicialmente por la Ley 18.893, sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, a través de la cual se obtenía la personería jurídica. El 09 de Enero de 1997, se decretó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, que en su artículo 55 deroga la Ley 18.893, esta tiene el mismo efecto que la anterior.²⁰

Una organización comunitaria funcional es aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva.²¹

“La ley de juntas de vecinos establece que los Comité de APR son organizaciones funcionales a efectos de distribuir agua potable en la población rural. Ahora, esta ley se dicta posterior a la ley de cooperativas, que antiguamente las primeras APR eran cooperativas, después de un cierto año para adelante empieza a regir un comité. Cómo darle forma legal a un funcionamiento territorial local con personalidad jurídica y que tenga las facultades para cumplir esta función sin fines de lucro, y se estableció la ley de juntas de vecinos. Esta ley es aplicable para todo el sistema de APR que fueron construidos a partir de un año en adelante. Eso no quita que un Comité de APR pueda transformarse en cooperativa en algún momento, si así lo decide la comunidad. Pero legalmente, inicialmente el programa se inició con cooperativas. El Banco interamericano de desarrollo estaba amparado en esta orgánica, llamada cooperativa de APR. Posteriormente, dada la complejidad que tenía esta ley para algunas comunidades rurales en torno a las obligaciones que le imponía esta ley, se creó esta otra figura, que se llama comité, que era una figura mas simple, y que ha

²⁰ Información extraída de: <http://www.aprchile.cl/pdfs/Legislacion.pdf>. Consultado en Abril, 2011.

²¹ Información extraída de: http://www.leychile.cl/Consulta/Exportar?radioExportar=Normas&exportar_formato=pdf&nombearchivo=D TO-58%2C_INTERIOR_D.O.20.03.1997&exportar_con_notas_bcn=True&exportar_con_notas_originales=True&exportar_con_notas_al_pie=True&hddResultadoExportar=70040.2011-02-16.0.0%23. Consultado en Abril, 2011.

cumplido buena función, osea una de la ley, la ley de cooperativa, se adecúa muy bien a las grandes organizaciones de agua potable, con una gran cantidad de usuarios, y por lo tanto, ahí funciona bien, por que hay más recursos, hay más gestión, hay más desarrollo en la organización. Un comité es chiquitito que vive muy aislado, se requiere tener una figura jurídica mas simple, para que puedan operar y estar dentro de las APR” (Reinaldo Fuentealba. Jefe del Departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Entrevista 9.1.1 en el Anexo).

Considerando lo anterior, resulta relevante la visión al respecto de la Presidenta del APR de las Canteras, Región Metropolitana:

“Nosotros somos una organización comunitaria funcional, las APR, por que las únicas que son territoriales son las juntas de vecinos. Nosotros, entre los APR de la comuna si nos relacionamos mucho. Hay APR que son muy activos y siempre estamos conectados y también con otras organizaciones. Nosotros nos regimos por la ley de juntas de vecinos, al igual que todas las APR que son comité, por que hay cooperativas pero ellas se rigen por la ley de cooperativas. Ellos son distintos a nosotros por que su personalidad jurídica fue otorgada por el Ministerio de Economía, en cambio a nosotros fue otorgada por el municipio. Dentro de la ley de juntas de vecinos, nosotros estamos en la ley de organizaciones comunitarias funcionales, por que no somos territoriales, por que si fuéramos territoriales, nuestra población solo podría haberle dado agua a la población las Canteras, pero nosotros les damos a otras comunidades como al Alba, nosotros tenemos como 46 km de radio, no somos territoriales, por ejemplo las juntas de vecinos que dice que ‘si usted vive aquí, usted tiene que pertenecer a tal junta de vecinos’ y no se pueden extender, en cambio nosotros podemos tener socios que no vivan acá, y se puede extender. Las únicas organizaciones territoriales son de las juntas de vecinos, y tu para poder participar, tu tienes que vivir en una comunidad, pero nosotros tenemos socios que no viven acá, pero pueden ser socios por que nosotros somos una organización funcional” (Teresa

Sarmiento. Presidenta del Servicio de Agua Potable Rural las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU. Entrevista 9.1.2. En el Anexo).

Por otro lado son cooperativas APR aquellas empresas que de conformidad con los principios de la autoayuda, autoadministración y autorresponsabilidad, tienen por objeto mejorar las condiciones económicas de sus socios. Las cooperativas se rigen por sus disposiciones. Las cooperativas representan un modelo de organización empresarial, que persigue fines económicos y sociales. Lo anterior implica que los aportes de sus asociados en el patrimonio de las cooperativas están representados por cuotas de participación, que por definición son transferibles y rescatables incluyendo en caso de disolución y liquidación de la entidad. Además, las cooperativas disponen de un marco regulatorio propio, constituido por la ley del ramo y un reglamento, además de normas e instrucciones de carácter contable y administrativo, dictadas por el Departamento de Cooperativas para perfeccionar el funcionamiento de las cooperativas.

El Departamento de Cooperativas, dependiente del Ministerio de Economía, es la entidad encargada del fomento y supervisión de las cooperativas, en resguardo de los intereses de los asociados para que el sistema sea menos riesgoso y más transparente.²²

Tabla N° 3: Obligaciones y derechos de los socios de acuerdo a los Estatutos de APR

OBLIGACIONES	DERECHOS
a) Servir los cargos para los cuales sean elegidos y desempeñar las tareas que se les encomienden.	a) Participar en las asambleas que se lleven a efecto, con derecho a voz y voto.
b) Conocer, acatar y cumplir el reglamento.	b) Elegir y poder ser elegido para servir los cargos representativos del Comité.

²² Información extraída de: <http://www.aprchile.cl/APR/las-cooperativas-de-agua-potable-rural.html>. Consultado en Abril, 2011.

c) Participar en toda actividad en beneficio de los objetivos del Comité.	c) Hacer uso del Servicio de agua potable
d) Asistir a todo acto o reunión convocada por el Directorio, incluyendo las actividades educativas. La inasistencia será multada.	d) Gozar de todos los beneficios sociales que otorgue el Comité.
e) Pagar oportunamente las cuotas por los consumos de agua potable, en base a los valores fijados para tal efecto.	e) Presentar cualquier iniciativa o proyecto al Directorio, sobre materias que sean de beneficio para los asociados.
	f) Proponer censura a cualquiera de los miembros del Directorio, en conformidad a los Estatutos.
	g) Tener acceso a los Libros de Actas, de Registro de socios y Contabilidad del Comité.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos otorgados de Larenas (2010)

Los datos que siguen fueron extraídos del Diagnóstico de los sistemas de agua potable rural en Chile, de Larenas (2010):

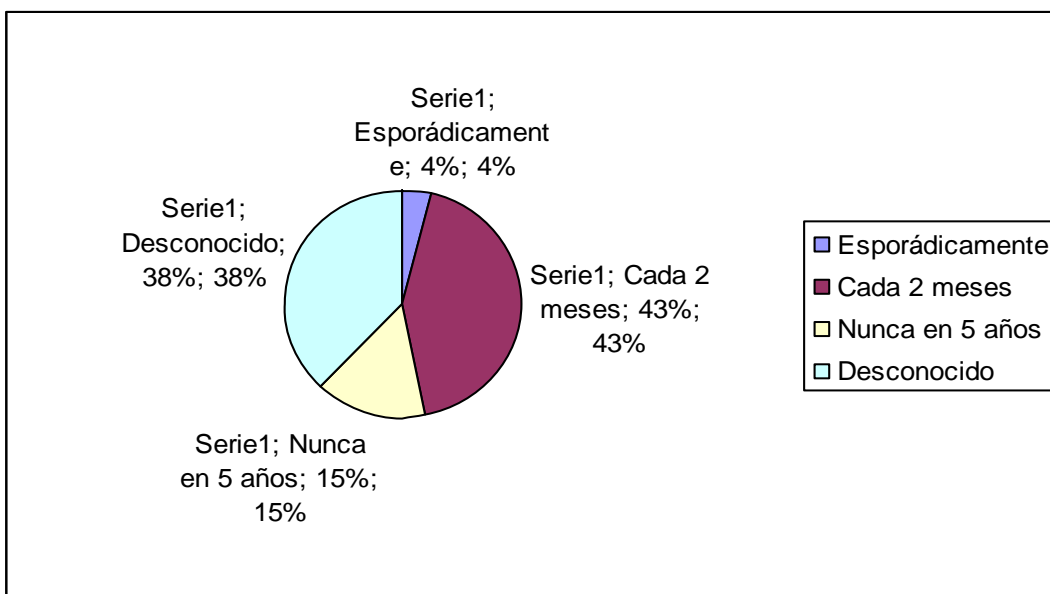
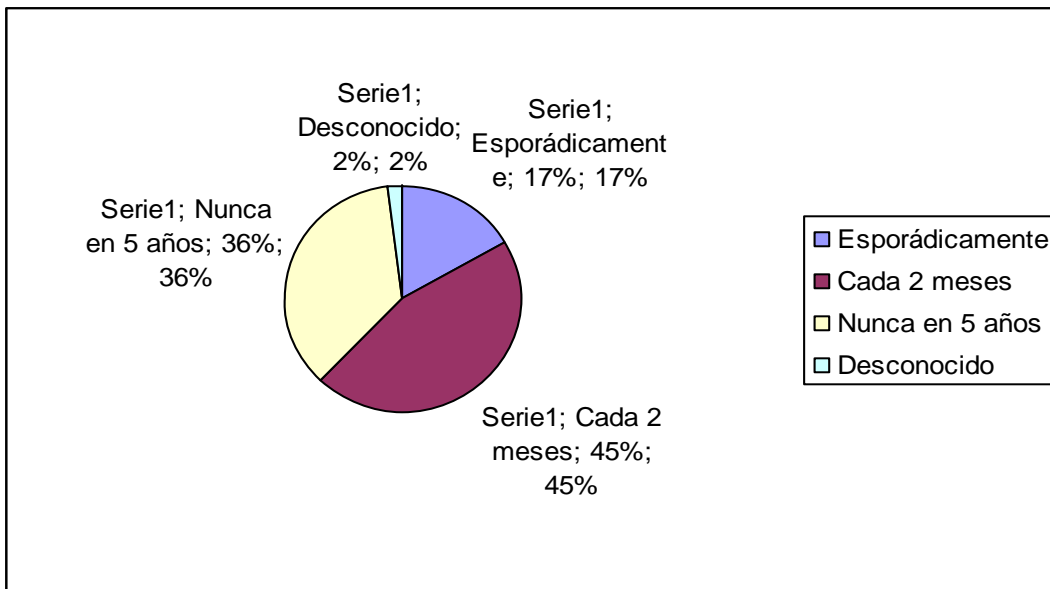
a) Antecedentes: Existen 1.407 sistemas de APR a lo largo de todo Chile, con un total de 308.047 arranques. De estos sistemas de APR, 61% posee menos de 200 arranques, 15% opera con más de 400 arranques, y donde la mayor frecuencia varía entre 100 y 200 arranques. Además existen 29 servicios (20 Comités y 9 Cooperativas) que operan con más de 1.000 arranques.

b) Nuevos desafíos: Un 75% de los APR no satisface a plenitud los indicadores técnicos. Por su parte, un 75% de los APR cubre gastos de operación, mantenimiento y reparaciones

menores. Existe un mayor gasto mensual promedio del servicio de alcantarillado: energía eléctrica (para los Comités asciende a \$377.743 y para las Cooperativas corresponde a \$390.741). Además, 43% de los Comités y 8% de las Cooperativas nunca han realizado trabajos de mejoramiento y/o ampliación desde su construcción. Por último, en relación a los nuevos desafíos que enfrentan las APR en Chile, se debe decir que el 79% de los Comités y 69% de las Cooperativas han ratificado que sus sistemas tienen capacidad para nuevas conexiones.

c) Problemas que deben solucionarse: El 8% de los APR reconoce que el estado general del sistema de agua potable es malo, mientras que un 49% admite que dicho estado es regular aunque opera con ciertas deficiencias. Los datos demuestran que, tanto para Comités como Cooperativas, las deficiencias de los sistemas de agua potable se producen en las redes de distribución y los estanques, sumado a eso, el 88% de los Comités y 61% de las Cooperativas no tienen servicios de alcantarillados. Con respecto a los registros del agua producida, 14% de los APR tienen en mal estado sus macromedidores, mientras que el 3% admite no tenerlos. Además, 78% de los Comités y 52% de las Cooperativas no utilizan sistemas computacionales en el proceso de facturación y cobranza. Las familias con subsidios al pago de las tarifas ascienden a 55.338 para el caso de los Comités y 9.408 para las Cooperativas.

Gráfico N°4 y N°5: Frecuencia de los análisis bacteriológicos realizados por los Comité y las cooperativas de APR respectivamente.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos otorgados por Larenas (2010)

A estos datos Domper (2010) agrega que: Solo un 15 a un 20% están en condiciones de acometer desafíos superiores en términos de calidad de servicios, etc.

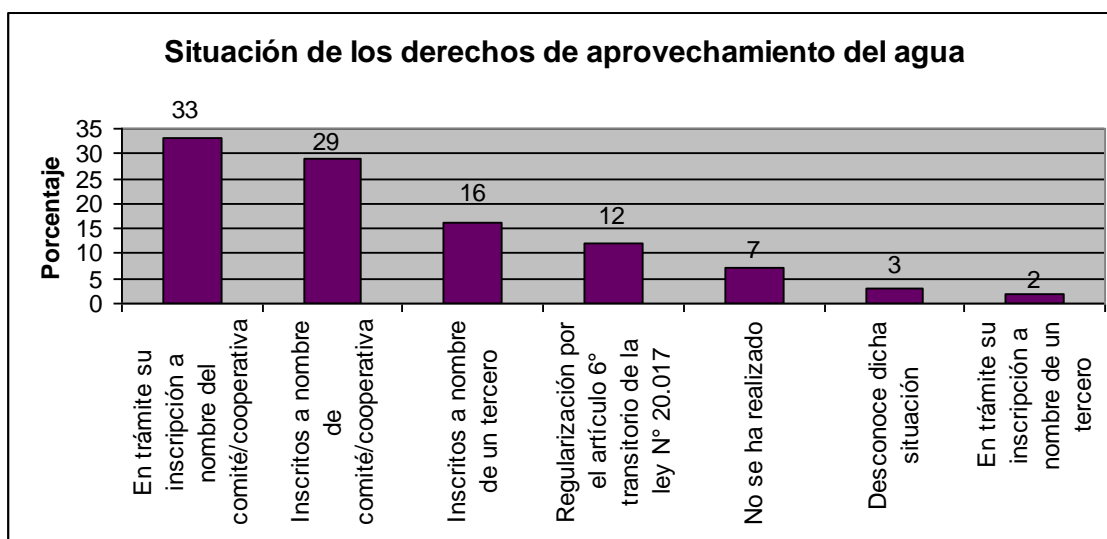
Sobre el subsidio a la demanda de agua potable rural, señala que:

Un 21% de las familias abastecidas por sistemas de APR recibió el subsidio a la demanda establecido en la ley N° 18.778 durante el año 2008 (55.338 para el caso de los comités y 9.408 para las cooperativas) y alrededor de un 30% fue la cobertura de dicho subsidio en el área rural durante el 2009.

Por otro lado, no está regularizada la propiedad en manos de las APR:

“Hay apropiaciones de activos que se hicieron con recursos provenientes de los APR que ahora son bienes fiscales. Hay activos que eran bienes fiscales y que se traspasaron en su momento a las empresas sanitarias (cuando eran empresas Sendos) que actualmente están en manos de Ecconsa” (Domper 2010).

Gráfico N°6: Situación de los derechos de aprovechamiento del agua de las APR



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Domper (2010)

El Programa de APR tiene cinco categorías:

1. Concentrado
2. Mejoramiento y ampliaciones
3. Indígena
4. Semiconcentrado
5. Saneamiento

El objetivo del Programa Concentrado es beneficiar a aquellas localidades rurales que cuentan con una población superior a 150 habitantes e inferior a 3,000; una concentración superior a 15 viviendas por kilómetro de futura red. Actualmente sus proyectos de solución abordan principalmente el abastecimiento de agua potable, con dotaciones mínimas de 100 l/hab/día, desarrollando soluciones de mínimo costo de inversión, tanto en materiales como en los aspectos técnicos del proyecto, a diferencia de la Ley Sanitaria que exige a las empresas diámetros mínimos en las redes, presiones mínimas en el medidor del usuario, entre otras cosas. En promedio los mejoramientos se realizan cada 14 años y tienen un costo de construcción aproximado de 145,800 dólares de EUA (2002), a lo que hay que agregar el costo del diseño de ingeniería el cual asciende en promedio a 20,000 dólares de EUA (2002), resultando en total en 165,800 dólares de EUA por mejoramiento de servicio (Alegría y Celedón 2006: 21).

En las localidades indígenas de nuestro país, existentes en la regiones VIII, IX y X (325 localidades al año 2002), el objetivo es abastecer dichas localidades de agua potable en calidad y cantidad adecuada, de acuerdo con la normativa vigente, con una participación activa de los habitantes de estas comunidades en todas las fases del programa, a través de las organizaciones comunitarias que deberían llevar a cabo la operación, mantenimiento y administración del servicio, creando conciencia del valor del pago de una tarifa. Hasta la fecha, el esfuerzo de abastecimiento de agua potable en los sectores rurales se ha desarrollado en aquellas localidades donde existe un número significativo de viviendas, que aunque dispersas permiten una solución racional del abastecimiento, considerando el proyecto como una unidad. Ese criterio ha definido la atención a aquellos poblados que se reconocen como “localidad rural concentrada” (op cit: 21).

A pesar del éxito alcanzado con el programa de abastecimiento a localidades concentradas y semiconcentradas a lo largo del país, todavía existen numerosas realidades de viviendas aisladas que carecen de servicio de agua potable, pero, avanzar en el suministro de agua potable en la dispersión es cada vez más caro y socialmente no rentable (Alegría y Celedón 2006: 21).

En cuanto al saneamiento, actualmente, por iniciativas municipales, algunas pocas localidades rurales organizadas que tienen resuelto su servicio de abastecimiento de agua

potable, cuyo comité de administración funciona adecuadamente, han avanzado en la solución de los sistemas de recolección de alcantarillado, con algún tipo de solución de disposición de las aguas servidas: de infiltración mediante fosa y pozo común para las localidades pequeñas y, donde técnicamente es posible, con sistema de tratamiento. Sin embargo, normalmente estas soluciones individuales tienen problemas de operación y no cumplen con las condiciones de buen funcionamiento de los procesos, ya sea por capacidad técnica de los operadores o por problemas de diseño. La experiencia de plantas de tratamiento construidas por los gobiernos regionales no ha sido buena. Ahora bien, los sistemas de alcantarillado requieren de dotaciones más altas que las proyectadas para los sistemas de agua potable, lo que obliga a ampliarlos en las localidades más pequeñas. Además, la explotación de los sistemas de tratamiento obliga a elevar las tarifas, para que sean las adecuadas de manera que aseguren el mantenimiento de las nuevas inversiones, las que necesariamente deben ser financiadas por el Estado (Ibid).

4.3.2. Rol de las APR en la formulación de la política pública y gestión del recurso hídrico

La cobertura alcanzada por los programas de APR entre la población rural concentrada, representa una contribución significativa al mejoramiento de la calidad de vida, y a sus expectativas de desarrollo y no solo, un mejoramiento de las condiciones sanitarias:

“En efecto, la provisión de agua potable en las localidades rurales posibilita también la conformación de un círculo virtuoso de desarrollo económico y social, pues su disponibilidad posibilita el emprendimiento económico en áreas productivas o de servicios, que a su vez, benefician a la propia población aumentando o diversificando las fuentes de ingreso familiar o su estabilidad” (Becerra 2007).

El boletín 6252-09, proyecto de Ley de APR en el Congreso Nacional, ingresó al Senado el 6 de Noviembre del 2008. Actualmente se encuentra en el segundo trámite constitucional de la Cámara de Diputados, en la Comisión de Obras Públicas, desde octubre del año 2009:

“La ley en este momento está en un segundo trámite constitucional en el parlamento. Ese es el estado hoy día del trámite, por ese lado espero que camine

para tener pronto una institucionalidad. Ahora eso por el lado público, por el lado de los comité obviamente que les conviene indudablemente tener una ley, por que les va a definir su rol, sus derechos, sus obligaciones, ¿cierto? Y ya se institucionaliza esto, por lo tanto la ley de presupuesto tiene que venir con recursos para esto, asegurado, y lo otro prácticamente se ordena, el sector sanitario rural, por que va a haber una institución que se va a hacer cargo de esto. Hoy día si alguien hace un camino, esta claro quien se dedica a hacer caminos que es vialidad. Cuando se habla de agua potable y saneamiento rural, está claro que va a haber una subdirección que se haga cargo, ellos la llevan” (Reinaldo Fuentealba. Jefe del Departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Entrevista 9.1.1. En el Anexo).

Reiterando lo anterior, el Proyecto de ley para los servicios sanitarios rurales surge el año 2008 cuando entra al primer trámite constitucional. En lo sucesivo se han realizado una serie de trámites en el Congreso nacional, pero sin una aprobación concluyente:

“El tema de la ley de la APR surge en el momento cuando termina el SENDOS, como Servicio Nacional de Obras Sanitarias, donde estaba el APR por allá en los años 90. Se crean las empresas sanitarias, todas las sanitarias regionales. Esa ley no toca al APR, por lo tanto a partir de ese momento, la gente que queda en el sector de APR, ve la necesidad de levantar una iniciativa legal, para poder darle una institucionalidad al sector de agua potable rural. Ha habido varias iniciativas que han sido levantadas como ideas no más de la gente que trabajaba en el sector. Sin embargo, cuando toma más cuerpo, esto es hace unos 6-7 años atrás, con algunas instancias de parte del ejecutivo de la autoridad ministerial acá, y también de los dirigentes, ahí es cuando hay una concomitancia mas fuerte, hay una concordancia en que haya una ley. Antes había estado el ministerio tratando de levantar algo, pero no con mucho éxito. Después cuando se conjugan estos dos actores comienza un desarrollo y una excursión más fuerte. Este es el segundo intento, digamos, entre estos dos actores, el primero no tuvo mucho éxito, pero el segundo, este ya viene con mas protagonismo de los dirigentes, de

la propia FENAPRU, de los comités y cooperativas de las zonas gremiales, y también por parte del Ministerio de Obras Públicas” (Reinaldo Fuentealba. Jefe del Departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Entrevista 9.1.1. En el Anexo).

Según el programa de Agua potable rural del departamento Programas sanitarios de la división Dirección de Obras Hidráulicas:

“La iniciativa legal permitirá a unos 1.500 comités y cooperativas de agua potable rural del país convertirse en Servicios Sanitarios Rurales y tener acceso a incentivos económicos, instrumentos de gestión y la facultad de hacerse cargo de la recolección de aguas servidas.”²³

Hay quienes consideran que esta ley es necesaria, y que sus beneficios anulan a sus costos:

“Esta ley tiene que salir por que esta ley va a trabajar los servicios de agua que son desconcentrados en cuanto población. Por que no te pueden hacer un APR donde hayan menos de 15 casas por kilómetro lineal. En esta ley eso está incluido, darle acceso a la población rural dispersa. Esta ley tendrá a lo mejor sus falencias, pero más tiene beneficios” (Teresa Sarmiento. Presidenta del Servicio de Agua Potable Rural las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU. Entrevista 9.1.2. En el Anexo).

Siguiendo esta línea, el Presidente de la FENAPRU señala que:

“Cuando se inició el programa el año 64, éramos del Ministerio de Salud, eran puras cooperativas, fracasó ese tema y luego siguió por el MOP como comités y cooperativas de Chile, y es relevante por que no tenemos un marco regulatorio en el mundo rural, el tema de las aguas servidas es terreno de nadie...los municipios no se quieren hacer cargo de las plantas de aguas servidas, nosotros tampoco por que el programa es solamente de agua potable rural, no el

²³ Extraído del Programa de Agua potable rural. Dpto Programas sanitarios Dirección de Obras Hidráulicas: www.apr.mott.cl. Consultado en Abril, 2011.

tratamiento de aguas servidas, y hay una ley que apuntaba a la regulación y al cambio de vida que debemos tener los chilenos, por que si bien es cierto que tenemos que ser concientes que con pozos negros u otro tipo de planta empezamos a contaminar las pocas napas que tenemos para consumo humano” (Manuel Mundaca. Presidente Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU). Entrevista 9.1.3. En el Anexo).

Según Becerra (2007), esta ley²⁴ se ha llevado adelante sobre la base de la voluntad política del Gobierno y de los parlamentarios de los distritos rurales, pues no existe ninguna Institución del Estado con competencia exclusiva en materia de Servicios Sanitarios en el sector rural, situación que, entre otras, aborda este proyecto. Con todo, el presente proyecto de ley, establece un marco flexible, que permite la existencia de soluciones para la disposición de las aguas servidas de carácter individual o colectivo, según sea el caso, y finalmente radica en una sola instancia de la administración pública la responsabilidad por la implementación de la política nacional de servicios sanitarios rurales.

²⁴ La actual indicación sustitutiva del ejecutivo, ha establecido las siguientes modificaciones al proyecto original de la ley de APR: 1-Mantención de la organización jurídica de Comités y Cooperativas de APR, reconociendo la trayectoria y experiencia de las actuales estructuras, que han operado en este sector, otorgándoles si una institucionalidad propia y adecuada a su objeto, y en consecuencia eliminando la distinción normativa de licenciatario y permisionario. 2-Permite la apertura de distintos prestadores de servicios y asesorías de terceros, anteriormente radicada en empresas sanitarias, las que permitirán ampliar el espectro de asesorías, pudiendo ser asesoradas incluso por otras APR con mayor experiencia en materias determinadas. 3- Se les entregará en propiedad y de manera indefinida, a los actuales operadores de APR, los activos (como terrenos, bombas redes, derechos de aguas etc.) 4-Para las áreas en que actualmente no cuenten con el servicio, la SISS licitara el servicio de APR y/o el de recolección y disposición de aguas servidas (pudiendo ser dos entidades distintas). Adjudicándose aquellas que exijan un menor subsidio a la inversión. 5-Las APR podrán optar por una solución sanitaria particular, previamente aprobada por la autoridad sanitaria, cuando opten por otorgar el servicio de recolección y disposición de aguas servidas, pudiendo subcontratarlo. 6-Los Prestadores estarán sujetos a normas simplificadas, en cuanto a metodologías, programas de desarrollo, procedimientos de control, con una metodología procedimiento tarifario simplificado a través de distintas categorías de APR que establecerá un reglamento. 7- En Materia de subsidios, se dará la opción de destinar el Subsidio a la inversión a cualquiera de las etapas del servicio sanitario rural, incluidos los sistemas de respaldo eléctrico, arranques y uniones domiciliarias. Información extraída de: <http://www.aprchile.cl/APR/modificaciones-al-proyecto-de-ley-de-apr.html>. Consultado en Mayo 2011.

Siguiendo esta línea, Reinaldo Fuentealba, Jefe del departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, sostiene que:

“Para los sistemas de APR esta ley le es útil por que les da una institucionalidad. Hoy día esto es un programa que lleva más de 40 años. Un programa dentro de una administración pública es una iniciativa que tiene un hecho y un fin, pero esto ya no tiene fin. Esto es una institución, en la práctica, y por tanto hay que darle ese carácter de institución. Entonces se crea al interior del Ministerio de Obras Públicas, una subdirección que va a velar por que esto camine en la senda que ha tenido este tiempo y con algunos obviamente cambios, que siempre los da el desarrollo, la tecnología y las ideas. Y una institución que se va a hacer cargo también de las aguas servidas, que hoy día no las tiene nadie. Nadie está desarrollando planes ni programas en términos de aguas servidas, velando por los estándares, por su funcionalidad, por su pertinencia, no hay una visión de largo plazo respecto al tema de las aguas servidas. Entonces desde el punto de vista país, en las zonas agrícolas, tiene tremenda importancia. El sector agrario ha firmado muchos [...] bueno, los tratados de libre comercio implican mucha exportación del producto agrícola y eso implica que a nosotros en el área rural tenemos que tener bien manejada el agua servida, y eso por un lado es comercio [...] la salud de las personas, la calidad de vida, también es un tremendo avance. El país en tanto le da agua a la gente hay un salto en la calidad de vida de las personas. Y mayor impacto sobre las mujeres, por que una localidad rural sin agua potable, o sin agua, es la mujer la que tiene que ver con el acarreo, el hombre trabaja, ella se encarga de la higiene, de los niños, de la comida. Entonces se instala el APR ya la mujer no va a buscar agua. La mujer se ocupa mas de sus cosas familiares, e incluso de salir a trabajar, por que tiene una tarea mas cómoda, tiene agua en la casa, tiene una lavadora, entonces la vida a la mujer se le hace mas llevadera en el zona rural. Que las personas puedan tener una facilidad en hacer su higiene. Cambia radicalmente su calidad de vida. Y eso crea un impacto en cuanto las personas liberan espacios de tiempo, para hacer otras cosas, para emprender; microempresas, salir a trabajar, o para el ocio. Con el manejo de aguas servidas, obviamente que el concepto es distinto. Pero, se

le mejora la calidad de vida, la dignidad también. Tener los servicios básicos en su casa, la luz, el agua, el manejo de las aguas servidas, servicios básicos que debe tener una casa” (Reinaldo Fuentealba. Jefe del departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Entrevista 9.1.1. En el anexo).

Ahora bien, Teresa Sarmiento defiende también la aprobación de esta ley pues les otorgará beneficios además de una mayor regulación:

“Esta ley, nosotros la estamos trabajando desde el año 2000, antes de que formáramos la federación. Esta ley ha tenido varios cambios, de hecho ahora esta en el segundo trámite constitucional. Varios intentos. Yo he visto algunos y no han sido como un proyecto de ley que tuviera un gran realce en lo que estaban haciendo, era algo ambiguo. Bueno, y este proyecto de ley que estaba en el parlamento pero que lo sacaron las nuevas autoridades para revisarlo, este proyecto de ley yo lo trabajé desde un principio, desde la génesis. Lo trabajamos en el gobierno de Lagos y en ese gobierno nosotros lo hicimos abortar, por que era un proyecto de ley que no nos servía a nosotros, no nos protegía, y nosotros necesitamos algo que nos proteja, por que mira, la ley de juntas de vecinos es para la administración pero no así para la operación de los servicios. Aquí tienen que haber dos leyes, una para la administración y otra para la operación y esta ley va enfocada a eso, a cómo van a operar los servicios cuando esta ley salga, por que en este momento no tenemos quien nos regule las tarifas, quien nos regule los dadores de los arranques domiciliarios, ni los cortes de agua, es que no hay nada que regule, a nosotros solamente nos regula la Junta de vecinos pero la administración como dirigentes que tenemos que hacer para que esto funcione, pero no hay una ley como la ley sanitaria urbana, por que ésta regula lo que las empresas sanitarias tienen que hacer, cómo lo tienen que hacer, y a quién van enfocadas, por que mira, las empresas tienen dos leyes: una que regula la administración, una sociedad nominal limitada, una sociedad nominal abierta, no se [...] la administración de los servicios es la ley de junta de vecinos, pero la operación no tiene nada que nos diga porqué la ley urbana tiene la 832 que es la

ley de servicios urbanos, esa la dicta la SISS, nosotros no po, no tenemos quien nos regule nada, osea cada servicio trabaja a su forma, cada servicio pone las tarifas, cada servicio pone los valores de los arranques. Es necesaria una mayor regulación y es necesaria que también alguien te supervise lo que haces, por que un APR es un sistema muy vulnerable (Teresa Sarmiento. Presidenta del Servicio de Agua Potable Rural las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU. Entrevista 9.1.2. En el Anexo).

Sin embargo esta ley también tiene problemas, como los que señala Marcelo Hurtado²⁵, Abogado asesor de la Dirección General de Obras Públicas, y que se refieren a que esta ley somete a los comités y a las cooperativas a un sistema de permisos y licencias dándoles la concesión por períodos distintos de tiempo e incorporando la concesión provisional, todo lo cual genera confusión y cambia el sistema que ha venido funcionando hasta ahora. El autor también señala que las soluciones son ineficientes en la regularización de la propiedad de los APR, existiendo una exclusividad de la DOH en la asistencia técnica que actualmente prestan las empresas sanitarias de la región. Hurtado por último señala que esta ley no da una solución apropiada a los APR que quedan en zonas urbanas o de extensión urbana y que no entrega soluciones particulares descentralizadas para zonas desconcentradas.

Por otra parte, es necesario introducir a una organización clave en el tema del agua potable rural: la Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU). Esta nace el año 2005:

“La FENAPRU es una organización superior de los comités, es una agrupación gremial que agrupa a asociaciones gremiales, las que existen en el país, entonces se ordena en torno a esta federación. Es una federación que tiene un vuelo propio, osea ellos tienen su lineamiento, se ordenan a partir de sus propias necesidades según sus intereses” (Reinaldo Fuentealba. Jefe del departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Entrevista 9.1.1. En el Anexo).

²⁵ Palabras recogidas en el III Congreso nacional de Recursos Hídricos, realizado el 19/5/11, en Santiago de Chile.

“Yo fui la primera presidenta que tuvo la FENAPRU. Iniciamos la FENAPRU en el año 2005 [...]. Estuve dos años de presidenta de la FENAPRU. Lo que pasa es que la FENAPRU es una organización que acoge a los APR. A lo que acoge son a las asociaciones. Se unen los APR y forman una asociación gremial, entonces la FENAPRU está constituida por asociaciones. Hay varias asociaciones a través de todo el país, pero no todas están participando con FENAPRU. En estos momentos no hay muchos participando por FENAPRU” (Teresa Sarmiento. Presidenta del servicio de agua potable rural las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU. Entrevista 9.1.2. En el Anexo).

Según palabras de Manuel Mundaca²⁶, Presidente de la FENAPRU: *“La FENAPRU agrupa al 90% de las APR del país, pero sin embargo, nuevas autoridades neoliberales y capitalistas tratan de transformar las APR en una nueva empresa”*.

4.3.3. Caracterización del actor social, participantes de las APR

Existe en la actualidad una presión sobre los recursos hídricos que está relacionada directamente al crecimiento económico. Lo que ocurra con el recurso hídrico tiene repercusiones en un sector usuario cultural, productivo, ambiental o social; por lo que *“se requiere incorporar en la gestión del recurso hídrico estos usuarios, y analizar escenarios considerando la cuenca como unidad básica de gestión”* (Salazar s/f).

En las APR,

“existen 7500 dirigentes elegidos por voluntad de los socios de las organizaciones de usuarios. Queda un sector importante de 800.000 habitantes que no han sido beneficiados con la instalación de sistemas de agua potable. Solo el sector rural denominado semiconcentrado, con una población que se calcula en 400.000 habitantes, ha comenzado a ser abordado desde el año 2004. El otro, de igual número de habitantes, definido como sector rural disperso, no se

²⁶ Palabras recogidas en el III Congreso nacional de Recursos hídricos, realizado el 19/5/11, en Santiago de Chile.

encuentra incorporado en ningún programa, y por lo mismo, no ha sido abordado por ninguna institución del Estado” (Mundaca 2010).

El éxito y maduración del APR plantea nuevos desafíos a la sustentabilidad del sistema, considerando la actual diversidad de situaciones que coexisten tanto en términos de tamaño, como de capacidad de gestión técnica, administrativa y financiera.

Becerra (2007) sostiene que de acuerdo a las cifras de un diagnóstico que, en el año 2004, llevó adelante el Departamento de Programas Sanitarios, 2/3 de estos comités y cooperativas, poseían menos de 250 arranques y, en el otro extremo, solo un 10% posee más de 400 arranques. Por su parte, desde el punto de vista operacional, también coexistían importantes diferencias entre comités y cooperativas. En cuanto a la calidad, un 30% no satisfacía a plenitud los indicadores técnicos. En términos de capacidad de gestión administrativa, un 66% de los servicios no tenían plan anual de inversiones y un 56% no planificaba ni evaluaba su gestión. En el ámbito financiero, si bien un 75% de los servicios cubría sus gastos de operación, mantenimiento y reparaciones menores, tan solo un 22% estaban en condiciones además, de realizar inversiones mayores como ampliaciones de redes, adquisición de equipos de bombeo, instalación de estanques, etc.

En suma, prosigue Becerra (2007), conforme a ese diagnóstico de “*competencias para la sustentabilidad*” sólo un 17% de los servicios de APR serían sustentables y estarían en condiciones de acometer desafíos superiores en términos de calidad de servicio a sus usuarios, fortalecimiento organizacional, capacidad de gestión y administración.

No obstante lo anterior,

“Yo creo que ellos (los actores de las APR) en sus propósitos tienen una orgánica que es necesaria para que ellos hagan valer su voz y velar por sus derechos. Creo que de alguna manera, esta es una representación de cada una de las regiones, pero que de alguna forma debiera ser mucho más amplia. Creo que ha jugado un rol desde que se creó hasta la fecha. Creo que las autoridades ministeriales han tenido interlocutor respecto a algunos temas que son relevantes para el agua potable rural. Es difícil hablar uno a uno, por que tienen muchas opiniones, una

gran diversidad, en cambio ellos, con una orgánica ellos tienen una voz, ellos pueden discutir sus temas y tener pronunciamiento en relación a algunos temas y eso es positivo, o por lo menos así lo veo yo. Nos ha permitido que ellos puedan estar sentados en una mesa de trabajo con la autoridad y poder conocer sus opiniones” (Reinaldo Fuentealba. Jefe del departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Entrevista 9.1.1. En el Anexo).

Al caracterizar al actor social, a los participantes de las APR, Teresa Sarmiento sostiene que:

“El dirigente del APR tiene que ser una persona que se conecte con el APR, una persona que vea el APR como algo propio, no verlo como algo ajeno o muy distante a uno, sino como algo cercano, por que esto es una cosa que todos los días hay que mantenerlo, con harto cariño, por eso digo yo que el APR pasa a ser como un hijo de los dirigentes²⁷. Por otro lado, hay una gama increíble de socios. Hay socios que son muy activos, que les gusta participar, que no te ofenden, por que hay otra gama de socios que ofenden” (Teresa Sarmiento. Presidenta del Servicio de Agua Potable Rural las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU. Entrevista 9.1.2. En el Anexo).

²⁷ Los dirigentes de las APR no son asalariados: *“Los dirigentes no somos asalariados, lo que si nosotros tenemos acá en mi servicio son viáticos, que no es mucho, pero uno es humano, uno necesita. Eso es lo que nos distingue de las empresas, que no recibimos salario, y los dirigentes que tienen que ser personas que se crean el cuento y que tengan ganas de trabajar, por que cuando yo entré a esta cuestión, me dijeron que viniera una vez al mes, y eso no es así, por que hay que estar todos los días pendiente del servicio, un dirigente tiene que ser cercano al servicio, presente, conectado”* (Teresa Sarmiento. Presidenta del Servicio de Agua Potable Rural las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU. Entrevista 9.1.2. En el Anexo).

4.3.4 Los desafíos del sector

Tal como ha sido codificado a partir del año 2002 en el comentario N°15 de las Naciones Unidas, el derecho al agua de las comunidades locales e indígenas es considerado como un derecho humano, pero, al parecer no se lleva a la práctica tan fácilmente;

“La mayoría de los conflictos sobre el acceso y uso del agua surgen en el ámbito local, y parten por una demanda de reconocimiento, sea colectivo o comunitario. Sin embargo, su negociación entre los actores interesados y las entidades públicas no incluye a todos los actores de igual manera, especialmente en el acceso a la información y el derecho colectivo a la toma de decisiones” (Yañez y Gentes 2005: 51).

Los nuevos desafíos que deberá enfrentar el APR deben hacerse cargo de la gran heterogeneidad al interior del sector,

“debiendo encontrar un adecuado balance entre preservar y potenciar aquellos elementos que permiten su desarrollo, con remover los obstáculos que impiden la expansión futura de los sistemas con mayor potencial y la subsistencia de aquellos más precarios” (Becerra 2007).

Becerra (2007) plantea que son tres los desafíos que enfrentan las APR en Chile:

“El diseño de la institucionalidad futura debe, en primer lugar, proteger y preservar el carácter asociativo y participativo de esta forma comunitaria de provisión del servicio, generando formas de reconocimiento y protección preferente de sus derechos. Un segundo desafío es ampliar el acceso al agua potable hacia aquellos habitantes que viven en localidades rurales desconcentradas y que, según estimaciones actualizadas, alcanzan a unos 400 mil compatriotas. Los costos de llegar a cada uno de esos habitantes con soluciones de agua potable, son significativamente mayores que en el caso de las localidades concentradas, de allí que sea necesario, por una parte, generar los incentivos para que los sistemas de APR de mayor capacidad financiera puedan acceder al

financiamiento complementario por parte de los agentes financieros, liberando así recursos públicos para destinarlos al sector desconcentrado, y, por otra parte, mejorar la eficiencia y eficacia de la acción del Sector Público y la capacidad de coordinación de su accionar. En tercer lugar se encuentra el desarrollo de los servicios de saneamiento rural. Actualmente, algunas localidades rurales organizadas, que tienen resuelto su servicio de abastecimiento de agua potable y cuyo Comité o Cooperativa funciona adecuadamente, han avanzado, por iniciativas municipales y con el apoyo de la SUBDERE²⁸, en la disposición de las aguas servidas domésticas. Según estadísticas de los servicios de agua Potable Rural, 105 servicios disponen de soluciones de Alcantarillado de Aguas Servidas, con una población beneficiada de aproximadamente 180.000 habitantes. Para ellos, y otros, en el futuro cercano, resolver el problema de la disposición de las aguas servidas representa un desafío que también se deberá abordar” (Becerra 2007).

De todas maneras responder al añorado plan de saneamiento y disposición rural solicitará un gran esfuerzo por parte de las comunidades rurales en conjunto con el Estado. Es importante recalcar que es oportuno mantener una visión de largo plazo, donde importe el correcto funcionamiento de las obras, más que medidas en el corto plazo disfuncionales.

“Específicamente para el caso del saneamiento rural, dicho programa se deberá basar en un trabajo conjunto con cada comunidad, para escoger soluciones adecuadas a su problemática y medios; debiendo, por tanto contemplar distintas alternativas técnicas y financieras que, sobre la base de objetivos realistas y exigentes, permitan diseñar y poner en aplicación un programa que combine, de manera flexible y creativa, las capacidades de las organizaciones comunitarias y del Estado” (Becerra 2007).

²⁸ SUBDERE es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile.

Además, es importante el realizar una acción fiscalizadora eficaz, de parte de las instituciones correspondientes, para garantizar la calidad y cantidad de aguas, y por ende, la calidad de vida de las comunidades implicadas.

“Los principales desafíos que los actores sociales, los participantes de las APR enfrentan es que puedan ser los portavoces de los dirigentes, de todos los comité y cooperativas de APR. Es importante en el sentido de que tengan el rol de ser quienes canalicen las inquietudes, quienes hagan presentes cuales son las inquietudes de los comité y de las cooperativas, sus anhelos, sus esperanzas y sus quejas también. Desde ese punto de vista ellos cumplen ese rol. Ahora, siempre una organización es buena para los afiliados, en el sentido de que en la medida de que estén más organizados, también tienen una representación más fuerte, más válida. De ese punto de vista yo creo que ellos no cumplen ese propósito, a la fecha” (Reinaldo Fuentealba. Jefe del Departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Entrevista 9.1.1. En el Anexo).

Sobre los desafíos que tiene la APR de las Canteras, Teresa Sarmiento afirma que:

“Yo misma me pongo los desafíos, por ejemplo este pozo que estamos haciendo hoy, era un desafío que yo tenía, de esta forma tenemos dos pozos funcionando, lo que nos da seguridad y nuestros usuarios quedan con agua igual. Otros desafíos han sido el constituir los derechos de agua. Cuesta mucho constituir los derechos de agua. Ya tengo inscrito en el conservador 30 litros/segundo. Está por salir la resolución de la dirección de agua por otro pozo que nos expropiaron a nosotros hace años atrás, pero yo logré, logré que vialidad (por que vialidad quedó dueño de esa franja de terreno) nos autorizara a inscribirlo pero no a usarlo. Entonces los derechos de agua los trasladé a otro pozo, no a este que estoy haciendo. Cuando la dirección de agua te otorga los derechos de agua te da 200 metros a la redonda de un diámetro de protección, osea, no puede venir otra empresa a hacer un pozo al lado del tuyo” (Teresa Sarmiento Presidenta del Servicio de Agua

Potable Rural las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU. Entrevista 9.1.2. En el Anexo).

Marcelo Hurtado, abogado asesor de la Dirección General de Obras Públicas, señala que no está regularizada la propiedad de los bienes utilizados por las APR, por lo que uno de los desafíos que enfrentan las APR actualmente es la regularización de la propiedad, como también el saneamiento de las aguas servidas y el aplicar el subsidio a la inversión.²⁹

Otro desafío importante que enfrenta el sector es el regularizar el derecho de aprovechamiento de aguas que presenta ciertos problemas como el agotamiento del recurso, la poca disponibilidad de las aguas, la mayoritaria presencia de derechos antiguos y consuetudinarios (anteriores al Código de Aguas de 1981) en nuestras cuencas. Esto trae como resultado – y como desafíos- la regularización de los antiguos derechos, la implementación definitiva del Catastro público de Aguas subterráneas y la revisión y fortalecimiento de facultades de las Juntas de Vigilancia.³⁰

²⁹ Palabras recogidas en el III congreso nacional de Recursos hídricos, realizado el 19/5/11, en Santiago de Chile

³⁰ Parfraseando a Alejandro Vergara, director del programa de Derecho Administrativo Económico de la Universidad Católica. Palabras recogidas en el III Congreso Nacional de Recursos Hídricos, realizado el 19/5/11, en Santiago de Chile.

4.4. Ejemplos de sistemas públicos-comunitarios en el mundo

Desde Uruguay hasta Sudáfrica, las organizaciones comunitarias han buscado establecer acuerdos vinculantes y leyes que declaran al agua como un derecho humano fundamental. Sin embargo llevar a cabo tales acuerdos no es tan fácil, debido a la falta de voluntad política y capacidad de aplicación. Las asociaciones comunitarias son claramente la expresión de la voluntad popular que en todo el mundo reclama que no se le puede negar a nadie el agua, elemento vital por excelencia.

La privatización del agua es una tendencia de muchos de los gobiernos latinoamericanos, y la resistencia para mantenerla en la esfera de lo público es también continental.

Existen características compartidas de APR en América Latina. Estos sistemas tienen características propias de gestión de agua potable y de saneamiento en lo rural. Sus desafíos técnicos, sociales y financieros son distintos. Demás está referirse al desigual acervo cultural, por lo que los sistemas de APR deben ajustarse para ser sostenibles en el tiempo. Otra de las características de las APR a nivel latinoamericano es la existencia de pobreza y marginalidad en lo rural, como también un alto sentido de comunidad. Por otra parte muchas veces las políticas públicas urbanas se comparan e influyen en lo rural, siendo distintas.³¹ Para ver el tema de los sistemas públicos comunitarios en el mundo, se han elegido deliberadamente dos países latinoamericanos que destacan por su gestión pública del agua: Uruguay y Bolivia.

4.4.1. Uruguay

Un ejemplo connotado de los sistemas públicos-comunitarios es el caso de Uruguay, cuya gestión pública del agua dista mucho de la chilena y ha sido sometida a plebiscitos a la ciudadanía para que ésta manifieste su parecer en cuanto al estado y dominio del agua.

La República Oriental del Uruguay está dividida territorialmente en 19 departamentos y tiene una población total de aproximadamente 3,7 millones de habitantes. El 93.3% de la

³¹ Paráfrasis a lo dicho por Michael Hantke-Domas en el III Congreso de Recursos Hídricos realizado en Santiago de Chile el 19/5/11.

población se concentra en áreas urbanas, siendo Montevideo la ciudad con mayor población del país (1,27 millones). La Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) es la empresa estatal uruguaya responsable de brindar el servicio de agua potable en todo el país; y el de saneamiento a través de redes públicas en todos los departamentos del mismo, con excepción de su capital, Montevideo, cuyo servicio es responsabilidad de la Intendencia Municipal (Frommel 2010: 4).

Estimaciones realizadas por OSE indican que la cobertura en el abastecimiento de agua potable a nivel nacional es del 98% y en Saneamiento del 78%. La población rural representa el 6.6% de la población total del país y tiene una cobertura de abastecimiento de agua potable del 84% y 43% en saneamiento. Un 14% de la población rural reside en pequeñas localidades con gran dispersión y en condiciones de extrema pobreza siendo la más expuesta a los riesgos sanitarios asociados a la falta de agua potable (Según Censo 2004- Instituto Nacional de Estadística del Uruguay y la encuesta piloto realizada por OSE) (op cit: 4).

Del total de la población del país, existen tres millones de hogares con agua potable y 200.000 sin abastecimiento; de las cuales algunas pequeñas poblaciones ya cuentan con acceso al agua, por abastecimiento propio y restan 28.080 personas (unas 8.000 viviendas) que viven en 355 localidades del Uruguay profundo. Aunque el país presenta una alta cobertura en el abastecimiento de agua potable, se ha fijado como objetivo lograr una cobertura del 100%, enfocándose para ello en el abastecimiento de estas pequeñas localidades dispersas y sus escuelas rurales (op cit: 5).

Varias organizaciones sociales nucleadas en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV), respaldadas por casi dos terceras partes de la ciudadanía, lograron incluir en la Constitución de Uruguay la consideración del agua como un derecho humano fundamental, sentando las bases para que la gestión de los recursos hídricos sea pública y esté basada en criterios de participación social y sustentabilidad³². Además de modificar

³² El mecanismo de democracia directa fue puesto en marcha por la CNDAV, Comisión que se conformó en el año 2002 como respuesta a la firma de la Carta de Intención entre el gobierno uruguayo y el FMI en la que se comprometía la extensión de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento a todo el país. Esta privatización comenzó en el departamento de Maldonado, con la presencia de la multinacional francesa Suez Lyonnese Des Aux en primer lugar, y luego continuó con la española Aguas de Bilbao. Al igual

sustancialmente la situación en Uruguay, este hecho marca un importante precedente internacional, por tratarse de una de las primeras experiencias de incluir un derecho ambiental en la Constitución de un país a través de la democracia directa:

“El pasado 31 de octubre, junto a las elecciones nacionales, el pueblo uruguayo apoyó una iniciativa de la CNDAV que modificó la Constitución; la reforma obtuvo el respaldo del 65% de los votos emitidos en esa oportunidad. Esta modificación estableció que ‘el agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales’. La reforma del Artículo 47 de la Constitución (en la sección ‘Derechos, deberes y garantías’) establece además que los criterios de gestión de los recursos hídricos (que deberá ser pública) deberán estar basados en la participación ciudadana y la sustentabilidad” (Santos 2005: 33).

El trabajo de la CNDAV partió de una visión del agua opuesta a la visión que promueven las multinacionales. Esta visión se resiste a la privatización. Enfrentada a la visión mercantilista del agua, la reforma constitucional promueve la consideración del agua como un bien común y su acceso como un derecho humano. En Uruguay los plebiscitos han sido el mecanismo tradicional de los movimientos populares para resistir, primero al autoritarismo de la dictadura militar y luego a las “reformas” privatizadoras de los gobiernos neoliberales:

“La victoria del plebiscito del agua el pasado 31 de octubre fue una verdadera victoria social. El auspicioso resultado del plebiscito abre las puertas para la elaboración de una política de aguas que parta de una visión de este recurso como bien común, y lo gestione públicamente, en base a criterios de participación social y sustentabilidad. Al mismo tiempo, la reforma implica un antecedente internacional –hasta ahora inédito– en la defensa del agua a través de una norma constitucional, asegurando además la consideración de los recursos hídricos

que en la mayoría de los casos de privatización de agua registrados en el último año a lo largo del planeta, estas privatizaciones tuvieron consecuencias negativas (Santos 2005: 33).

como un derecho humano fundamental, y su gestión pública y participativa, desde la perspectiva de la sustentabilidad” (Santos 2005: 34).

En lo referente a políticas sectoriales, y como ya se ha dicho, en el plebiscito realizado en octubre de 2004, la ciudadanía aprobó la modificación del Art. 47 de la Constitución de la República incorporándose el concepto de que el acceso al agua potable y al saneamiento son derechos humanos fundamentales para todos los ciudadanos, y que estos servicios deberán ser brindados en forma exclusiva por el Estado, anteponiéndose razones de índole social a las económicas, configurándose una re-estatización de los servicios de agua potable y saneamiento. Por otra parte, Naciones Unidas ha fijado como una de las metas más importantes de los “Objetivos del Milenio” vinculados con la paz, seguridad y desarrollo establecidos en septiembre del 2000, el de reducir a la mitad, el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable ni a saneamiento adecuado para el 2015 en el mundo. En Uruguay la meta al año 2015 es alcanzar el 100% de la cobertura de agua potable en todo el país. Para colaborar con este objetivo, el país se está enfocando en el abastecimiento de pequeñas localidades rurales dispersas (Frommel 2010: 5).

En Uruguay, OSE es propietaria y responsable del servicio de agua potable y saneamiento y también aporta en inversión y en respaldo técnico. Pero no está sola, también colaboran las intendencias, la DINASA (Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento) en la determinación de políticas generales de agua y saneamiento y las instituciones públicas con rol social.

Actualmente, OSE cuenta con 330 servicios de agua potable en todo el país. Atiende a más de 110 localidades con menos de 150 conexiones cada una que representan casi un 40% del total de servicios, pero en términos de conexiones son menos del 1%.

La limitante para el abastecimiento de poblados más pequeños y aislados de parte de OSE no se da fundamentalmente por el monto de las inversiones a asumir, ni por las dificultades técnicas de la operación sino por la falta de disponibilidad y capacidad de horas/hombre para la operación, mantenimiento y supervisión de los sistemas en funcionamiento a posteriori de la implementación del servicio (OSE 2008).

En Paso Severino, Uruguay, el año 2009 se decide llamar a los acuerdos públicos-públicos, acuerdos de cooperación público-comunitario, que son acuerdos sociales sin fin de lucro, a

título gratuito, basados en la solidaridad y reciprocidad, en el que las dos partes convienen por igual sin jerarquías. Estos acuerdos no incluyen ninguna forma de mercantilización, privatización, tercerización, ni subcontratación. Estos procesos promoverán la participación permanente de la comunidad, trabajadoras/trabajadores, organizaciones y movimientos sociales de manera de garantizar su éxito. El Estado debe tener un rol en donde garantice el carácter y el dominio público; que respete y promueva lo público y lo comunitario. Los acuerdos de cooperación pueden involucrar al Estado, organismos, empresas públicas, cooperativas, operadores y sistemas públicos y comunitarios, y otros actores sociales (Marquisio et al. 2010). Los fines de esta plataforma son la resistencia a las privatizaciones a escala continental, el defender el derecho de los pueblos al agua y reafirmar que la privatización no es necesaria en ninguna de sus formas para lograr este fin. Además se considera el identificar y promover nuevas posibilidades de acuerdos públicos y comunitarios, el documentar y difundir los acuerdos públicos y comunitarios. Para hacer conocer lo que se hace eficiente y eficazmente desde lo público. Para demostrar a los organismos públicos nacionales e internacionales que con costos mínimos se puede cumplir metas de Milenio de Naciones Unidas.

Es así como las empresas/sistemas de servicio (públicas-comunitarias-cooperativas) de agua y alcantarillado, forman parte de esta plataforma, son sus miembros y beneficiados, en el entendido de que los acuerdos públicos-comunitarios tienen más presencia en la política de agua en el subcontinente y se presentan como herramienta efectiva para superar las limitaciones de gestión y de las políticas de agua en momentos donde se decida políticamente a favor del agua pública-comunitaria y con democracia (Ibid).

4.4.2. Bolivia

Según estimaciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), para el año 2009, Bolivia debería contar con 10.227.299 habitantes. El área urbana concentra la mayor parte de la población con 6.748.075 habitantes (65,98%) y el área rural 3.479.224 habitantes (34,02%)³³.

³³ Información extraída de: <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia41336.asp>. Consultado en Junio, 2011.

Los sistemas comunitarios de suministro de agua son abundantes en Bolivia. Si bien estos son reconocidos en cierta medida por las políticas nacionales de descentralización y el gobierno local, todavía no se los consideran suficientemente en las políticas y planes nacionales de agua y saneamiento, especialmente en el dinámico espacio peri-urbano. De acuerdo a un estudio realizado por el Viceministerio de Saneamiento Básico (2004), más de la mitad de los sistemas de suministro de agua en Bolivia (54%) son gestionados por comités y un 25% por cooperativas, mientras que solo el 11% de los sistemas (generalmente más grandes) son operados por las municipalidades.

El actual marco institucional de la regulación y la gestión es el resultado de una fallida aplicación de una política de gestión de recursos naturales de carácter neoliberal y de un proceso impulsado desde la sociedad civil. El modelo neoliberal en el caso del agua potable y alcantarillado, se implantó en 1997 con la concesión de Aguas del Illimani y se consolidó el año 1999 con la promulgación de la ley 2029, donde se creaba la Superintendencia de saneamiento básico y se consolidaba el régimen de concesiones (Companini 2007:22).

Los procesos y movimientos sociales en Bolivia cuyos miembros (usuarios, sistemas comunitarios de riego o agua para consumo doméstico, Otis, entre otros) han sido los principales actores en la gestión del agua, se han desarrollado inicialmente en defensa de los derechos consuetudinarios sobre el uso del agua y la prestación de servicios. Las movilizaciones y conflictos sociales han surgido en defensa de dichos derechos y en contra de la aplicación de políticas que promovían la participación de empresas privadas en detrimento de estos derechos, desapropiando de las fuentes de agua que tradicionalmente estos actores habían gestionado [...] los procesos de movilizaciones, que en un primer momento defendían la provisión de agua para sistemas comunitarios de agua para consumo doméstico o riego, fueron consolidando el derecho humano al agua y su carácter esencial para la vida como centro de las propuestas normativas desde las organizaciones sociales (Companini 2007:31). Las nociones de propiedad colectiva que surgieron de la guerra del agua³⁴ están inspiradas en las experiencias de gestión comunitaria del agua de dos

³⁴ En abril de 2000, miles de ciudadanos de Cochabamba, la tercera ciudad más grande de Bolivia, bloquearon las rutas para protestar contra la privatización del sistema local de abastecimiento de agua potable de la ciudad, aglutinados tras la consigna central de “¡El agua es vida!”. El gobierno canceló el contrato de

participantes claves en la guerra del agua de Cochabamba: las asociaciones de pequeños campesinos regantes y los sistemas comunitarios de abastecimiento de agua. Completamente dejadas de lado por las autoridades estatales y sin servicios básicos, la mayoría de las comunidades en los barrios pobres de la zona sur de la ciudad de Cochabamba han construido sus propios sistemas autónomos abastecidos por pozos subterráneos y gestionados por cooperativas autónomas, comités informales o consejos vecinales elegidos por los habitantes. Desde 2004, muchos de estos sistemas comunitarios de agua se han organizado en la Asociación de Sistemas Comunitarios de Agua del Sur (ASICA-Sur), que les ha dado una voz colectiva a los ciudadanos que carecen de servicios públicos de agua. Más recientemente, ASICA-Sur ha recibido financiamiento de la Unión Europea para construir sistemas independientes de abastecimiento de agua en los distritos 7 y 14. Estos sistemas independientes compran agua al por mayor a la empresa pública de agua, pero están gestionados por los usuarios. Como explica el Presidente de ASICA-Sur, Abraham Grendydier; *“a la empresa pública de agua le llevó demasiado tiempo responder a sus pedidos, así que decidieron tomar las cosas en sus propias manos”* (Grendydier 2008. En Davidson-Harden 2010: 19) Aunque la construcción de sistemas de abastecimiento de agua independientes conlleva el riesgo de fracturar aun más la red urbana de agua, a largo plazo puede ser la única manera de satisfacer la meta de “agua para todos” (Davidson-Harden 2010:19).

concesión y le devolvió al Municipio el control del sistema de abastecimiento. Los dirigentes de las comunidades se abocaron a la tarea de elaborar una nueva manera de proveer agua, fundada en las experiencias con formas no jerárquicas de toma de decisiones que surgieron durante lo que se describió a menudo como la “Guerra del Agua”. Una cosa estaba clara: si bien la privatización no era la respuesta, nadie quería volver al modelo anterior de empresa “pública”, considerada ampliamente como ineficiente y corrupta (Davidson-Harden 2010:19).

5. Metodología

Para abordar y analizar la gestión pública comunitaria de los servicios de APR en Chile, considerando sus características, funciones y contexto, como también los desafíos que enfrenta el actor social, se utilizó el tipo de investigación cualitativa, que *“se refiere en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”* (Taylor y Bogdan 1996:20).

El presente trabajo se sustenta principalmente y entre otras cosas, en el enfoque teórico de la ecología cultural. La ecología cultural, de acuerdo con Steward (1955:30) tiene por objeto el estudio de los procesos a través de los cuales una sociedad se adapta socioculturalmente a su ambiente. Así también, explica cómo una sociedad y sus diversas instituciones deben ser analizadas como adaptaciones socioculturales a ambientes específicos.

La ecología cultural es definida por Julián H. Steward (1955) como una serie de principios y conceptos que se aplican en diferentes condiciones espaciales y temporales al estudio del hombre, su sociedad y su cultura. A manera de ejemplo se puede mencionar, cómo las sociedades utilizan su acervo cultural para adaptarse socioculturalmente a condiciones ambientales con características particulares.

“La adaptación sociocultural es resultado de una serie de ajustes progresivos, que pueden o no ser evolutivos, pero que explican los mecanismos de naturaleza social y cultural que las sociedades humanas crean o re-crean para usar, manejar, o explotar su ambiente” (Steward, 1955).

La antropología, debido a su interés por estudiar al ser humano y su cultura desde una mirada holística, adopta un método y ciertas técnicas que le permitan estudiar la otredad: La metodología que llevé a cabo en la elaboración de esta tesis, se basó primordialmente por la observación participante y directa que se desarrolló en una serie de eventos.

El universo de estudio incluye a todos los participantes de las APR a lo largo del país, y no solo eso, incluye a todas las personas que se abastecen de agua potable en la ruralidad de

Chile. También abarca a todas las personas que están relacionadas con las APR, ya sea desde el Estado hasta empresas privadas. Este universo es muy amplio y compromete a una parte importante del mundo rural. De hecho, tal como se señala en el punto 4.3.1, el total de APR en Chile es de 1.407 (Larenas 2010), y el número de beneficiarios es de 1.412.000, que son las personas en áreas rurales que reciben agua potable (Yañez y Gentes 2005: 46).

La muestra de estudio es una representación de este universo y es no probabilística sino que más bien deliberada, extrapolable al universo. En este caso la muestra de este estudio se refiere a todas las personas con que interaccioné, mediante entrevistas semiestructuradas y libres, dirigentes/participantes de las APR, personas naturales, representantes del Gobierno y de los Municipios, como también representantes de empresas privadas vinculadas al tema del agua. La muestra se constituyó en base al acceso a actores claves. Fueron un total de 12 personas, hombres y mujeres vinculados de manera activa al proceso de distribución, consumo y gestión de las APR. En la selección de la muestra se realizó una estrategia metodológica doble; por un lado se realizó una etnografía en la Comuna de Petorca para conocer el carácter local y comunitario de las APR. La muestra incluyó personas entrevistadas en el trabajo de investigación para la Universidad Academia de Humanismo Cristiano de la misma autora llamado: La escasez de agua en Petorca; un enfoque desde la ecología cultural, trabajo de terreno realizado entre los días 24 de Enero y 7 de Febrero del 2010. Para fines de esta tesis se reutilizaron opiniones de algunos informantes. Estos aparecen en la Tabla N°4 y se encuentran entre los números del 1 al 7. Y el otro lado de la estrategia metodológica estuvo dado por la realización de entrevistas semiestructuradas a personas que tienen relación con la operación, gestión y organización de las APR. La muestra quedó seleccionada en base a una categorización de los actores más relevantes; oficiales del MOP, organizaciones autónomas de carácter intermedio y representantes de empresas privadas. Estas personas aparecen en la Tabla N°4 entre los números 8 y 12.

Para mayor claridad, en la siguiente tabla se expondrán las personas que fueron entrevistadas -mediante entrevistas semiestructuradas- para fines de esta tesis, ordenadas de manera cronológica.

Tabla N°4: Personas entrevistadas según orden cronológico

Nombre	Ocupación y/o organización	Fecha	Registro de datos
1-Omar Maldonado	Presidente APR de Calle Larga, Comuna de Petorca	26/1/2010	Grabación
2-Verónica Miranda	Jefe técnico PRODESAL	27/1/2010	Grabación
3-Mario Carvajal	Presidente APR de Santa Julia, Comuna de Petorca	2/2/2010	Grabación
4-Tomás Reyes	Presidente del Comité de Agua Potable de la Chimba, Comuna de Petorca	2/2/2010	Grabación
5-Milena Toro	Presidenta Asociación Canal Chicolco	3/2/2010	Grabación
6-Claudio Herrera	Encargado de DIDECO en Petorca	3/2/2010	Grabación
7-Shirley Alfaro	Jefe Manejo Hídrico Junta de Vigilancia Río Petorca	4/2/2010	Grabación
8-Reinaldo Fuentealba	Jefe del Departamento del Programa Sanitario de la DOH del MOP	16/5/2011	Grabación
9-Teresa Sarmiento	Presidenta APR de Las Canteras, Región	17/5/2011	Grabación

	Metropolitana		
10-Nayaret Sierra	Unidad de Gestión Comunitaria. Departamento de Programas Sanitario. DOH. MOP	1/6/2011	Apuntes. Confección del organigrama del MOP.
11-Manuel Mundaca	Presidente FENAPRU	8/6/2011	Grabación
12-Eugenio Celedón	Gerente General Hidrogestión S.A, y asesor de la DOH	5/7/2011	Grabación

Fuente: Elaboración propia

La observación participante y directa fue clave para la elaboración de esta investigación, participándose de diversos acontecimientos tales como de una reunión del Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, SMAPA en Maipú (20/4/11), de reuniones por parte de la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias, FENATRAOS (15/4/11), de una feria con paneles del agua organizada por el FENATRAOS (21/4/11), también se participó del III Congreso de Recursos Hídricos (19/5/11), del Seminario Nacional: Comunidades Agrícolas y Derecho al Agua, una agenda para un actor social vulnerable (3/6/11), del Taller: Gestión Rural y Comunitaria del Agua en Chile (7 y 8/6/11), de salidas a terreno a la APR de las Canteras, Colina (17/5/11) y a San Pedro de Melipilla (8/6/11), como también se asistió al Seminario: Gestión Comunitaria de Servicios Sanitarios Rurales (28/7/11), en fin, se estuvo presente en la observación de la participación activa de dirigentes y organizaciones en general, en el entendido que son autores, actores y beneficiarios de los procesos de desarrollo sobre el tema.

El trabajo de campo se realizó junto a los actores sociales, implicó un acercamiento a estas instancias, donde a través de entrevistas semiestructuradas y libres se buscaron las respuestas a los objetivos general y específicos.

Además, se realizó un análisis de diversas fuentes secundarias, a través de una extensa revisión bibliográfica, con el fin de contextualizar el tema. Se analizaron fuentes secundarias como publicaciones y textos elaborados por autores relacionados con el tema del agua, publicaciones de organizaciones no gubernamentales (ONGs), e instituciones públicas, que tuvieron incidencia en la problemática. De igual forma, se analizaron publicaciones en revistas, en diarios; documentos y comunicados de prensa que hicieron referencia directa o indirecta al tema en cuestión.

Los aspectos que definieron mi trabajo de terreno son dos. Por una parte el carácter escrito y empírico del trabajo de campo, donde se centraron mis discusiones, interpretaciones y comprensiones del material, y por otro lado, el material auditivo, fotográfico y el diario de campo.

6. Resultados y Análisis

Los resultados a los que se llegó son consecuencia del cumplimiento de los objetivos que guían esta tesis. Este estudio arrojó un total de ocho resultados que para este efecto serán ordenados en relación a los objetivos específicos. El primer resultado es que la participación es clave en la gestión de las APR contribuyendo a mejorar y democratizar la organización. El segundo resultado es sobre la función del Ministerio de Obras Públicas que apoya, capacita e invierte en las APR y que es fundamental para su funcionamiento. El tercer resultado postula que el problema del agua en Chile es un problema político, lo que repercute invariablemente en las APR, noción que se repite a lo largo de esta tesis. El cuarto resultado aboga que en la funcionalidad de las APR existe una dualidad entre la heterogeneidad y la homogeneidad, dos conceptos contrarios pero que se pueden encontrar en las APR. El quinto resultado es sobre la funcionalidad del sistema APR, describiéndose como positiva. El sexto resultado postula que a pesar de la funcionalidad de las APR, es necesario ampliar la cobertura, pues todavía quedan sectores rurales sin agua potable. El séptimo resultado arguye que la gestión pública del agua en Chile no contribuye a un desarrollo sostenible, pues todavía hay degradación ambiental e inequidad (económica, social, cultural y ambiental). El octavo y último resultado de esta tesis son las propuestas para enfrentar las debilidades y vigorizar las fortalezas de las APR.

6.1. La participación es clave en la gestión de las APR: La gobernabilidad del país con respecto a las APR, debe incluir no solo el imperio de derecho, el acceso a la información y a la justicia, sino que además debe incluir lo que, según mi opinión es lo más importante: la participación de los actores involucrados. Por lo mismo, es necesario promover una política particular del Estado para el sector, estableciendo una estructura institucional específica para lo rural. Para esto es necesario la formulación de políticas públicas que alberguen y protejan a las APR, como también es necesario el promover la participación de la comunidad, pero desde adentro, es decir, en la formulación y diseño de los proyectos de modo que la gestión sea integrada, de modo que se escuche la voz y la necesidad del campesino, de la dueña de casa y de aquellos múltiples actores que tiene la ruralidad.

El tema de la participación ciudadana en las APR es fascinante, y de hecho llama la atención la prolijidad organizativa a la hora de cumplir con semejantes propósitos:

“el rol que juegan los dirigentes, la comunidad organizada, por que este modelo de gestión funciona: por una institución pública, que da el soporte técnico a través de quienes llegan los recursos estatal, fiscal, y también con la activa participación de la gente, desde el inicio del proyecto. Ellos ponen una cuota pero para su comité, del fondo que administran ellos, ellos no aportan a la obra, salvo que les pidamos los terrenos, entonces ellos son partícipes de la gestión, se les informa cada paso que damos, y son acompañantes, vamos juntos en el proceso del proyecto. Hoy día se ha impuesto el tema de la participación ciudadana, por una normativa ya ministerial, pero nosotros venimos haciendo participación ciudadana desde que partió este proyecto el año 64. No le llamamos participación ciudadana: participación comunitaria, que es la comunidad activa, organizada, haciéndose responsable de una infraestructura pública, que es para ellos mismos” (Reinaldo Fuentealba. Jefe del Departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Entrevista 9.1.1. En el anexo).

Es una participación democrática, donde los mismos miembros eligen a sus directivas, elección que tiene que ser informada, donde la participación es activa:

“Ahora bien, el reconocimiento que ha tenido este programa por su modelo de involucramiento de la comunidad, de la formación de dirigentes, de la formación de trabajadores de los comité; esta participación activa de la comunidad es modelo en América Latina, el Banco Mundial, el Banco Interamericano siempre vienen a visitarnos y a invitarnos para que contemos la experiencia chilena, por que en otros países vecinos no hay tanta cobertura como acá” (Ibid).

Los actores sociales, participantes de las APR, están concientes de que el trabajo en conjunto genera mayores resultados, después de todo, se lucha por la misma causa común que es el abastecimiento de agua potable para la ruralidad:

“La organización hace la fuerza, para poder luchar por una cosa, por que si seguimos así como estamos, cada uno para su lado, jamás nunca vamos a tener la fuerza para luchar por el agua potable. Con el agua potable nos queremos ahora unir, y juntar todos los comités y se juntan los dirigentes, y si se quiere ir para

Santiago, uno, a reclamar cualquiera cosa, va con su fuerza del comité, por que si usted va solo, no lo inflan para nada” (Mario Carvajal, presidente Comité APR de Santa Julia, Comuna de Petorca, V Región)³⁵.

Los Comité y las Cooperativas de APR tienen una gran participación ciudadana. Ellos determinan sus objetivos según sus propias necesidades de forma independiente creándose una autogestión al interior de las APR pues en sus propósitos tienen una orgánica que es necesaria para que ellos hagan valer su voz y velen por sus derechos:

“Los comités acá son muy útiles, y de alguna manera ellos tienen su propia regulación, entonces se supone que los socios de cada comité del agua son quienes se gobiernan a si mismos, y son ellos los que tienen que ver y administrar los recursos, ahora, hay comités que están mas organizados que otros, pero ellos son los que velan por los objetivos de la organización, hay que regular cuándo, cómo y dónde sacar el agua, de una manera eficiente de sacar el producto” (Claudio Herrera, encargado de la Dirección del desarrollo comunitario [DIDECO] en Petorca).³⁶

Las APR tienen un carácter comunitario que no se puede perder, pues representa un capital social acumulado por décadas, que ha demostrado ser eficaz en la resolución de este problema y, además, de acuerdo a estudios y experiencias internacionales, la participación activa de la comunidad involucrada es un requisito de sustentabilidad en el largo plazo.

Es por esto y mucho más que el diseño de la institucionalidad futura debe, en primer lugar, proteger y preservar el carácter asociativo y participativo de esta forma comunitaria de provisión del servicio, generando formas de reconocimiento y protección.

³⁵ Extracto de entrevista realizada por la autora en el marco de la investigación: “La escasez del agua en Petorca, un enfoque desde la ecología cultural” para la Escuela de Antropología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Entrevista realizada el 2 de Febrero del 2010.

³⁶ Ibid. Entrevista realizada el 3 de Febrero del 2010.

6.2. La función del Ministerio de Obras Públicas: La demanda de agua es creciente en el país, por esto el Estado debe asegurar el acceso al agua en forma oportuna, equitativa y libre de riesgo para toda la población. Está claro que vivimos en una época mercantilista, neoliberal y privatizadora, donde la desregulación crea ecos de injusticia social y donde las culturas tradicionales (y no tradicionales) se ven desplazadas. Sin embargo los gobiernos que se han sucedido desde 1964 han procurado un buen manejo en materia de gestión de los recursos hídricos, o mejor dicho, en cuanto a las APR. También hay que destacar que el Estado de Chile, y que sobre todo el Ministerio de Obras Públicas (MOP) apoya e invierte en hacer de los APR algo viable en el tiempo. Esto se debe

“principalmente, por un lado, a la claridad histórica del Estado de Chile, de los gobiernos, de darle continuidad a este programa a pesar de tantos años, entendiendo que esto parte el año 64, y siempre ha habido dinero para seguir avanzando en el agua potable, con mayor o menor intensidad pero ha habido” (Reinaldo Fuentealba. Jefe del Departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Entrevista 9.1.1. En el anexo).

Además el MOP hace seguimiento de las obras y asesoría técnica, invirtiendo:

“Nosotros invertimos en recursos humanos para que el proyecto entregue sus beneficios en el tiempo. Algunos ya estarán grandecitos, caminaran solos pero hay algunos que todavía requieren de nuestro apoyo. Sobre todo que la gestión va cambiando cada dos años, entonces hay otros dirigentes que no sabe, hay que hablar con él, formarlo, capacitarlo. Igual a la secretaría administrativa, que son los trabajadores del comité, hay que enseñarles a hacer la pega. Entonces ahí está este organismo que se llama programa APR, que esta dándoles el apoyo, y ese modelo yo creo que ha sido el clave para esto” (Ibid).

El MOP a través de la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) apoya a las APR, como también lo hace la Municipalidad:

“La DOH trabaja fuerte con el tema de las APR y con el la gente que no tiene agua potable, igual el ultimo día se ha avanzado bastante en ese tema, sus

proyectos ya están por ser aprobados, eso para los grandes, ahora los APR más chiquititos igual siempre ha habido apoyo de las municipalidades o de la gobernación, de repente si se hecha a perder una bomba se habla con el alcalde y se necesita agua para comprar una bomba, se llega a un acuerdo, generalmente los comité que tienen menos plata aportan una cantidad y el municipio o la gobernación, que son los mas cercanos, aportan también, así se trabaja últimamente, en algunos casos, hay comités de agua que están un poquito más organizados y tienen recursos para ellos mismos comprar sus cosas. El agua es básica, tiene que estar todos los días funcionando” (Omar Maldonado, Presidente del Comité de Agua Potable Calle Larga).³⁷

6.3. El problema del agua en Chile es un problema político, lo que repercute invariablemente en las APR:

“Ojala que la política del agua alguna vez se arregle, por que aquí el más grande es el que aprovecha” (Tomás Reyes, Presidente del Comité de Agua Potable de Chimba Norte. Comuna de Petorca).³⁸

No hay que descartar el hecho de que el ingreso de agua potable también significa un mayor desarrollo económico y social, pues su disponibilidad posibilita el emprendimiento económico en áreas productivas o de servicios, que a su vez, benefician a la propia población aumentando el ingreso familiar. Sin embargo, las APR sufren de mala gestión del agua a nivel de políticas públicas, gestión que también pasa por un plano administrativo, donde se deben revisar una serie de anomalías entre las que encontramos la irregularidad de los derechos de aguas, de aprovechamiento de agua, el robo de agua, la lentitud de los procesos de promulgación de la Ley de las APR, los problemas del recurso hídrico a nivel constitucional, la pelea por el agua de las napas subterráneas entre gente de las localidades y empresas, etc. De este modo, y tal como se ha podido apreciar a lo largo de este tesis, el agua potable en Chile recibe una asignación y una gestión irregular, que no

³⁷ Ibid. Entrevista realizada el 26 de Enero del 2010.

³⁸ Ibid. Entrevista realizada el 2 de Febrero del 2010.

solo causa inequidades en el plano socio-cultural, sino también desequilibrios en el plano ambiental.

Esto lo corrobora un miembro del Programa de Desarrollo Agrícola Local (PRODESAL) de la Comuna de Petorca:

“Yo pienso que por lo general en Chile no hay una planificación, una regulación respecto del uso del agua y el aumento de las plantaciones. Existen planos reguladores que ven que zonas de una localidad va a ser industrial y otra habitacional, pero no existe aquí en esta comuna y debiera, pero no existe por las leyes ni nada, es un caos, qué persona tiene qué cantidad de agua y hasta ahí nomás puede plantar, aquí se ha plantado mas de lo que le corresponde a cada persona en un predio, y en el fondo hay muchos agricultores que no tienen los derechos y roban agua, eso mismo también genera crisis en los sistemas de agua potable, de agua de bebida. Hay muchas obras en el río ilegales para robar agua y que son millonarias y a pesar de que los juicios los ganan las comunidades de pequeños agricultores, los habitantes rurales, no hay quien deshaga esas obras millonarias que han hecho los agricultores grandes para mantener sus plantaciones... Yo creo que falta un marco legal para abordar esto, pero algo legal que llegue hasta el final, ¿Me entiendes? Porque no existe un fondo concursable, o un ítem de plata municipal no existe para poder arreglar esta obra de robo de agua que son millonarias, y no existe un marco legal para decirle a un agricultor, usted tiene derechos de agua para regar 6 hectáreas, y eso no más o sino pare, o sino lo multan, tampoco existe eso, no existe esa ley” (Verónica Miranda, Jefe técnico del PRODESAL de Petorca).³⁹

Tal como se señaló en el punto 4.2, el agua en Chile pasó a ser un bien económico, abriéndose al mercado del agua, lo que ha hecho a los participantes de las APR y de organizaciones vinculadas al agua, el mirar con mayor recelo el otorgamiento de derechos de agua y el aprovechamiento de ésta:

³⁹ Ibid. Entrevista realizada el 27 de Enero del 2010.

“¿Sabes una cosa que tenemos ahora, desde que se cambió este concepto de propiedad del agua, desde que pasó a ser un bien? Tenemos los problemas de que mucha gente está tratando de adueñarse del agua. Aquí llegaron a Chincolco grandes productores, y estos nos han perforado todo el río, y además nos piden derechos de agua. Tenemos que estar permanentemente pendientes, por que ellos presentan solicitudes de derecho de aprovechamiento de agua del río Sobrante, por ejemplo, cuando todo el mundo sabe que esta cuenca ya esta agotada, entonces, eso hace que tengamos que estar pendientes de esas cosas” (Milena Toro, Presidenta de la Asociación Canal Chincolco).⁴⁰

Esto lo corrobora una integrante del la Junta de Vigilancia del Río Petorca:

“No se pueden solicitar nuevos derechos, lo único que se esta regularizando son los derechos que históricamente se han usado, esos se pueden regularizar que es lo que estamos haciendo nosotros, apelando un uso histórico del agua, no solicitando derechos nuevos de agua, por que eso ya no se puede, ni para agua superficial ni para aguas subterráneas” (Shirley Alfaro, Jefe del Proyecto de Manejos Hídricos de la Junta de Vigilancia del río Petorca).⁴¹

Frente a esto, es necesario el:

“adquirir conocimientos técnico-hidráulicos sobre la manera de distribuir los recursos hídricos en un sistema dado (especialmente, para evitar abusos, por ejemplo, por robos, sobretornos, transacciones hídricas a centros económicos sin previa consulta colectiva, y otros); conocer el tipo y grado de organización comunitaria al agua en un sistema dado; y elaborar paralelamente políticas y programas de apoyo a la capacitación para la gestión de sistemas de obras hidráulicas” (Yañez y Gentes 2005:50).

⁴⁰ Ibid. Entrevista realizada el 3 de Febrero del 2010.

⁴¹ Ibid. Entrevista realizada el 4 de Febrero del 2010.

Afortunadamente, no son pocas las mentes pensando en nuevas y equitativas soluciones frente al problema del agua, en hacer sus propuestas y en dar soluciones. En el entendido de que la cultura del agua de nuestro tiempo debe sostener los valores éticos de la democracia, sobre todo si se comprende que la democracia y la democracia del agua es un problema de la sociedad en su conjunto. Un ejemplo de ello es lo siguiente: *“En este escenario, lo que cabe es pensar en la instauración de modelos institucionales que establezcan espacios y mecanismos de participación social en el ente regulador y en el proceso de regulación, con énfasis en la autogestión local”* (Yañez y Orellana 2007:17).

El tema del agua no pasa exclusivamente por un asunto de escasez. Pasa por un asunto político-administrativo incapaz de gestionar correctamente el recurso: *“tenemos los recursos suficientes (leyes, tecnologías, conocimientos académicos, informaciones, dinero, estructuras administrativas, etc.) y los resultados no son proporcionales al volumen de los recursos aplicados”* (Vargas 2006: 72). Esto lo corrobora el mismo autor al sugerir que:

“muchos de los problemas de agua que nos tocan enfrentar, no provienen de la falta de agua, sino de las relaciones de poder que hacen que a la distribución aleatoria de la misma, tanto espacial como temporalmente, se le sumen las inequidades que provienen de la matriz socio política” (op cit: 96).

6.4. En la funcionalidad de las APR existe una dualidad entre la heterogeneidad y la homogeneidad: Es correcto decir que las APR son complejas y heterogéneas. Esto último es evidente desde una óptica, ya que las APR (como todo) van a depender de su contexto socioeconómico-cultural y por eso resulta un corolario decir que las disimilitudes entre las distintas zonas geográficas operan y se hacen notar: no son los mismos desafíos ni características las que se les confiere a un APR que habita en el desierto que a uno que habita en un clima templado lluvioso. Las diferencias están claras. Considerando lo anterior se debe enfatizar en la heterogeneidad que caracteriza a las APR, no solo por la diversificación que otorga el tiempo luego de 47 años de existencia, ni por la subjetividad expresada en las decisiones del actor social (dirigentes y socios), sino que hay un problema de desajuste regional (que va más allá de lo geográfico) que no alinea a todos los APR como iguales, realizando las mismas funciones pero de forma dispar según la región:

“El otro problema grande que tiene este país es que somos todos iguales pero no hay definida una línea para todos igual, por ejemplo en el análisis de agua, hay algunas regiones que lo hacen todos los meses, y hasta dos veces al mes, por que la SEREMI de salud no trabajan en conectividad entre ellas, son como independientes. Si somos todos del mismo programa entonces deberíamos ir todos en una sola línea. Hay grandes diferencias en los cobros entre una SEREMI y otra. Todo esto pasa por que no hay una ley, y el día que salga esta ley van a tener que estar todos los organismos públicos que tienen algo que ver con los APR, van a tener que estar alineados por que o sino no funciona la cosa” (Teresa Sarmiento Presidenta del Servicio de Agua Potable Rural Las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU. Entrevista 9.1.2. En el Anexo).

Sin embargo también es posible encontrar una homogeneidad, sobre todo cuando se trata de cumplir con el objetivo principal: el abastecer de agua potable a la ruralidad y sobre todo cuando se trata de proteger y preservar el carácter asociativo y participativo de esta forma comunitaria de provisión de servicio, entonces ahí también encontramos homogeneidad.

6.5. La funcionalidad del sistema de APR: La funcionalidad del sistema de APR es otro de los resultados de esta tesis: funcionalidad que se ve representada en la consolidada participación por parte de sus miembros como en los resultados que pueden observarse a lo largo de este informe. Siguiendo esta línea, el sistema APR en Chile ha sido un proyecto exitoso sin lugar a dudas. No solo por una organización ad hoc, ni por la perspicacia del enfoque a largo plazo, sino también por que ha sabido cumplir con su noble objetivo de abastecer de agua potable a los sectores rurales. Sarmiento como Fuentealba y Celedón (entrevista 9.1.1, 9.1.2. y 9.1.4. En el Anexo) concuerdan con el éxito de este proyecto:

“Haciendo un balance de lo que ha sido el programa en Chile, yo creo que ha sido un programa muy muy exitoso. Ha sido muy tratado de copiar en otros países y no han podido. Yo he ido a México, he ido a Argentina, a Brasil, y no es viable en otros países, por que la administración de los APR aquí en Chile ha llevado a que el programa junto al aporte del Estado, que te hace grandes aportes” (Teresa Sarmiento Presidenta del Servicio de Agua Potable Rural Las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU. Entrevista 9.1.2. En el Anexo).

“El APR en Chile creo que ha sido un proyecto exitoso. Principalmente, por un lado, por la claridad histórica del Estado de Chile, de los gobiernos, de darle continuidad a este programa a pesar de tantos años, entendiendo que esto parte el año 64, y siempre ha habido dinero para seguir avanzando en el agua potable, con mayor o menor intensidad pero ha habido. Y lo otro es el rol que juegan los dirigentes, la comunidad organizada, por que este modelo de gestión funciona: por una institución pública, que da el soporte técnico a través de quienes llegan los recursos estatal, fiscal, y también con la activa participación de la gente, desde el inicio del proyecto” (Reinaldo Fuentealba. Jefe del Departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Entrevista 9.1.1. En el anexo).

“Las APR han sido soluciones muy beneficiosas para el país por que han ido a atender las necesidades de las comunidades que no son urbanas y que en el fondo no están resueltas por el Estado de una manera evidente. Opino de las APR que es un sistema que ha sido y que es muy importante para el desarrollo del país por que en el fondo viene a atender desde el Estado necesidades que son básicas, tanto para las personas que están más alejadas de los centros urbanos como para el país desde la perspectiva que disminuye los problemas de salud, los problemas de riesgo, por que además el agua, siendo un bien vital, es un elemento básico para el desarrollo, por lo que si tu no tienes agua, ni una vivienda ni una educación razonable, son servicios que contemplan desarrollo y movilidad social para todas esas personas” (Eugenio Celedón, Gerente General de Hidrogestión S.A, Asesor de la Dirección de Obras Hidráulicas y Presidente de la Asociación Latinoamericana de hidrología subterránea para el desarrollo, ALHSUD Capítulo Chileno. Entrevista 9.1.4. en el Anexo).

6.6. A pesar de la funcionalidad de las APR, es necesario ampliar la cobertura:

“Aquí hay mucha gente que hasta hace poco no tenía luz en la casa, y hay varias comunidades que no tienen agua potable, y eso es básico, especialmente en las comunidades que están en los cerros, alejadas del centro; como Las Palmas, Pedernal, Los Comunes recién están construyéndoles ahora sistema, pero hay

varias que están con harto drama de agua, agua de bebida” (Verónica Miranda, jefe técnico del PRODESAL de Petorca).⁴²

Más allá del éxito alcanzado con el programa de abastecimiento a localidades rurales en Chile, todavía existen numerosas realidades de viviendas aisladas que carecen de servicio de agua potable. Aún quedan 800.000 habitantes en este país sin agua potable, lo que representa al 0.5% de la población⁴³. Es necesario establecer sistemas subsidiados para la asistencia técnica y el mantenimiento de las soluciones de agua potable y saneamiento dirigidas a la población dispersa más vulnerable – y a la concentrada- como también es oportuno el integrar las comunidades en el ámbito horizontal o geográfico. Así mismo el Estado no puede ser soslayado en términos de inversión, y que éste debe intervenir, debe definir políticas sencillas y transparentes para el otorgamiento de subsidios, para mejorar el equipamiento, las sedes, entre otras iniciativas, pues el agua no solo confiere la disminución de los problemas de salubridad, sino que también, eleva la calidad de vida. El agua es necesaria para la vida en la Tierra. El agua es un derecho humano fundamental, y requiere que los Estados tengan la voluntad y la capacidad de cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a un acceso adecuado al agua potable y el saneamiento.

Se hace necesario recalcar que el agua no es solo un bien económico sino más que nada es un bien social, esto lo ratifica Manuel Mundaca, Presidente Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU). (Entrevista 9.1.3. En el Anexo) al decir que:

“El tema es que no se si vamos a poder cambiar la visión a las autoridades que le cambiaron el programa social al programa APR y le están poniendo el valor económico, que con 130 UF no somos capaces de solventar el tremendo gasto de llevar redes de 2 a 3 kilómetros para 4 casas que necesitan agua. El Estado da 130 UF por empalme, y es lo que le estamos diciendo al Ministerio, principalmente al Ministerio de Obras Públicas, osea a hacer conciencia social a

⁴² Ibid. Entrevista realizada el 27 de Enero del 2010

⁴³ Datos obtenidos de Mundaca 2010.

los demás ministros, a los parlamentarios, al presidente de la República, que esta agenda no se puede medir económicamente sino que hay que ver el tema social, la escasez hídrica que yo hace más de 15 años que estoy diciendo sobre este terremoto silencioso en Chile, especialmente el secano costero, agrícola, en mi cuarta región hay muchas comunidades agrícolas del tiempo de la colonia y que el Estado las ha dejado abandonadas.”

6.7. La gestión pública del agua en Chile no contribuye a un desarrollo sostenible:

Como se puede apreciar en el punto 3.5, el concepto de desarrollo sostenible tiene diversas acepciones, sin embargo, para estos efectos se entenderá que

“el desarrollo sostenible o sustentable es aquel que no exceda la capacidad de sustentación. El concepto de capacidad de sustentación se refiere en ecología a la máxima población de una especie que puede mantenerse indefinidamente en un territorio sin provocar una degradación en la base de recursos que pueda hacer disminuir la población en el futuro” (Martínez Allier 1992: 79).

La degradación en la base de los recursos ya está hecha en ciertas partes de este país, se ha privilegiado la esfera económica muchas veces ante la socioambiental. Este es el caso de Santa Julia, comuna de Petorca:

“El problema que tenemos nosotros es grande por que nosotros no podemos sembrar todo el año, nosotros hacemos una siembra, por decir de Agosto y ya ahora estamos cosechando de diciembre en adelante hasta enero, por que nosotros ya no tenemos agua para regar. Entonces qué es lo que pasa, que para el pequeño campesino el problema es ese, ese es el problema mas grande que tenemos nosotros, por eso vivimos más apretados. Por que hubiera agua y ahora estaríamos haciendo siembra de papas, sembraríamos ahora para cosechar en mayo, después viene la siembra de habas que se siembra a fines de febrero, y así, cosas así que se va dando vueltas uno, pero ahora no po, ahora nos damos vuelta en una pura siembra, y apretadito, por que no alcanzo a sacarlo todo uno, por lo menos yo ya perdí, perdí con cebolla, perdí con porotos, por que no hay agua, eso es lo que le pasa aquí a la comunidad rurales, sobre todo aquí en Santa Julia que

somos demasiado secos, al igual que Manuel Montt, Palquico, las Palmas. Imagínese esas comunidades no tienen ni una verdura, ni un choclo, pues mi hija, entonces eso es complicado, como estamos viviendo, con el medio ambiente” (Mario Carvajal, presidente Comité APR de Santa Julia. Comuna de Petorca 2/2/10).

El cambiar el ambiente sin medir consecuencias ha generado una crisis medioambiental (referirse al punto 3.3) que está cruzada por una crisis cultural. Por ejemplo en el caso recién citado, el señor Carvajal ha tenido que cambiar sus cultivos debido a la escasez del agua lo que no le permite sembrar todo el año como solía hacerlo y esto a su vez, posiblemente ha generado cambios en la cultura, entendiéndose a ésta para fines de ésta tesis, como “ *los modos de ser (pensar - sentir – valorar- decir) de hacer, de vivir, de los pueblos, incluidos los modos de satisfacer sus necesidades, es decir, la peculiar manera de generar estrategias de vida*” (Vargas 2006:38). Las estrategias del entrevistado y las de su comunidad han debido modificarse, adaptarse a un medio ambiente hostil desprovisto de agua. De este modo, la cultura del agua (referirse al punto 3.1) se manifiesta en el cómo la comunidad de Santa Julia satisface la necesidad fundamental que es el agua, y como su escasez modifica las pautas culturales.

Existiendo inequidad (económica, social, cultural y ambiental) en la gestión pública del agua en Chile, no es posible un desarrollo sostenible.

6.8. Propuestas para enfrentar las debilidades y vigorizar las fortalezas de las APR.

Una de las fortalezas más evidentes de las APR es su carácter asociativo, la existencia de una fuerte participación por parte de sus actores sociales, como también la democracia que existe dentro de este sistema a la hora de elegir a sus dirigentes y de tomar sus decisiones. El funcionamiento de cooperativas y comités de agua potable rural ha ayudado fuertemente a la organización social de la gente que reside en la ruralidad, resaltando la solidaridad y la participación, siendo posible apreciar un capital social sólido, lo que es de todas maneras una fortaleza; “*pero cuando las localidades crecen por encima de cierto tamaño, esas bondades se pierden y la relación de los usuarios con el comité se asemeja más a la que se tiene con una empresa sanitaria*” (Celedón et al. 2004: 6). Está claro que el crecimiento

demográfico es difícil de controlar, sin embargo, a mayor número de habitantes en una población, el capital social decrece, y tal como lo señala el autor el comité se asemeja a una empresa sanitaria, lo cual se convierte en una debilidad del sistema.

La escasa posibilidad que tienen las APR de asegurar su sostenibilidad, figura como otra debilidad,

“pues aunque está previsto que el Estado invierta en la infraestructura, éste tiene que disponer recursos permanentemente en asesoría a los comités, y en el tiempo debe también preocuparse de rehabilitaciones y mejoramientos, debido a los problemas de mantenimiento de las obras, lo que ocurre normalmente por poco cuidado del comité, falta de pago del servicio por nivel de pobreza o realidades como el hecho que la asamblea de la Cooperativa decide bajar las tarifas en beneficio de los usuarios por debajo del valor de un mínimo aceptable para el buen funcionamiento del sistema” (Ibid).

Otra debilidad de las APR es que nadie les asegura su continuidad en el tiempo, pues dependen de la voluntad política que los gobierne. En ese sentido están a merced de la política nacional, y son dependientes de ella:

“El problema de las APR es que siendo una muy buena iniciativa y que prácticamente todos los gobiernos han valorado y que las entienden como un espacio de inversión necesario para resolver problemas que tiene el país en diferentes sectores más apartados, como no dependen de una ley ni tienen una institucionalidad que esté vigente si no que dependen solamente de los presupuestos que año a año se le asignen al MOP para atender ese tipo de concepto, no tienen una seguridad de continuidad en el tiempo, pues podría llegar un gobierno que no le interese o que considere que no le renta políticamente, que no produce dividendos etc, y le asigne nada de plata, y en el fondo, todos esos servicios quedan en una situación desmedrada, incluso hasta tener dificultades y desaparecer por que no tuvieron el apoyo necesario para su funcionamiento, para su crecimiento, para las inversiones que les son necesarias para su evolución” (Eugenio Celedón, Gerente general de Hidrogestión S.A, Asesor de la Dirección

de Obras Hidráulicas y Presidente de la Asociación Latinoamericana de hidrología subterránea para el desarrollo, ALHSUD Capítulo Chileno. Entrevista 9.1.4. En el Anexo).

Una propuesta para una mejor gestión del agua por parte de las APR, y, parafraseando al autor de la propuesta; para valorar la capacidad de gestión que tienen ellos como comunidades, para valorar la potencia que tienen como organización, para valorar el que ellos mismos son los que están preocupados de su propia operación, del resguardo del recurso, del mejorar su economía, es la que propone el Gerente General de Hidrogestión S.A:

“Pienso que es invaluable, y tiene un sentido social, tipo sentido país, el valor que tiene la formación de comunidades y el que ellos sean capaces de organizarse para funcionar por si mismos y resolver sus problemas, entonces yo pienso que la solución es más adecuada cuando uno incorpora esa forma de funcionar, esa variable en la forma de organizar, y en el forma de resolver, es por eso que mi mirada dice que es preferible fortalecer a las comunidades de APR aprovechando el concepto y la legislación vigente que son las cooperativas, entonces que se establecieran cooperativas regionales integradas por cada uno de los servicios de las comunidades en forma individual, de manera que en un nivel mas macro, pudieran organizarse y lograrán economías de escala, que lograrán beneficios de integración, que les permitiera que con aportes propios y dentro de sus mismos pagos o copagos, como tarifas, o como gastos de funcionamiento, pudieran financiar departamentos técnicos, en el fondo pudieran actuar como empresa, pero siendo ellos los dueños y gestores de su propios funcionamiento” (Eugenio Celedón, Gerente general de Hidrogestión S.A, Asesor de la Dirección de Obras Hidráulicas y Presidente de la Asociación Latinoamericana de hidrología subterránea para el desarrollo, ALHSUD Capítulo Chileno. Entrevista 9.1.4. En el Anexo).

Otra propuesta es la que sugiere el Presidente de la FENAPRU, que dice que ver con proteger y aprovechar de mejor manera el recurso hídrico:

“Sigo pensando que he estado más de 20 años diciendo que hay que cosechar agua, hacer tranques en los afluentes de ríos y quebradas para detener el agua en tiempos de invierno y así cargar nuestras napas, y en las localidades que ya están pasando de dispersas a concentradas con este exitoso programa que es el APR, y quien esté por parte del MOP, que haga esa inversión, y por otro lado el Ministerio de Agricultura, hacer franjas de filtración en las laderas, y así, una infinidad de cosas que se deberían haber hecho hace 20 años atrás ¿por qué qué pasa ahora? Llueve y en media hora está el agua en el mar, y con qué nos quedamos; con los terrenos lavados, menos tierra, menos producción agrícola y vemos pasar el agua” (Manuel Mundaca. Presidente Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU). Entrevista 9.1.3. En el Anexo).

Frente al gran problema y debilidad que tienen las APR actualmente sobre la cobertura incompleta de agua potable en la ruralidad, carencia de cobertura que tiene al 0.5% de la población chilena sin agua potable, existe una propuesta, un cuanto radical, pero propuesta a fin de cuentas:

“Yo tengo una propuesta de pensamiento lógico que no es a lo mejor el más querido como solución, pero yo pienso que el país tiene que proteger a los más débiles, resolviendo los problemas que ellos no puedan responder por si mismos, pero también tiene que proteger el recurso, buscando las soluciones que sean dentro de lo posible las más efectivas. Mi perspectiva es que lo que debiera buscar el país es un ordenamiento territorial donde se tratara de juntar a los dispersos, a los no concentrados, por que tu no puedes como país, estarte comprometiendo uno a uno con personas que quieren vivir solos y que a 20 kilómetros del poblado mas cercano, tengas que ir a no se, a llevarle una solución que vale muchos miles de pesos, por uno solo. Yo creo que hay muchos países que han buscado congrega a la gente dispersa, en villas rurales, talvez no en grandes poblados, pero en el fondo se generan polos de atención, donde el Estado sí invierte de forma adecuada por que concentra la educación, la salud, el agua potable, el tratamiento etc, entonces es posible resolver con menos recursos y de forma mucho mas eficiente las necesidades de varios, en vez de estarlas

resolviendo en forma individual. Mi propuesta apunta a que el Estado debiera tener una planificación territorial” (Eugenio Celedón, Gerente general de Hidrogestión S.A, Asesor de la Dirección de Obras Hidráulicas y Presidente de la Asociación Latinoamericana de hidrología subterránea para el desarrollo, ALHSUD Capítulo Chileno. Entrevista 9.1.4. En el Anexo).

Por su parte, Gustavo Flores⁴⁴, dirigente de una APR de la VIII Región, propone el

“lograr el marco regulatorio para los APR, ya que así se lograrían políticas claras y a su vez contaríamos con una subdirección que permitiría una más rápida solución a los problemas de los APR. Y el poder organizar a los APR en torno a una institución fuerte, activa, con poder resolutivo, en forma regional y nacional que pueda solucionar a lo menos aquellos problemas menores de los APR de forma tal que se comprometan los propios usuarios en su ejecución y no esperar que todo lo haga el Estado. Esto permite un mejor y mayor compromiso de las personas con su institución, lo que se traduce en un mejor uso y cuidado tanto del agua como de sus instalaciones. Además permite una renovación de dirigentes con gente comprometida”.

Teresa Sarmiento⁴⁵, Presidenta del APR de las Canteras, Región Metropolitana, opina que existen dos grandes debilidades del sistema APR:

“frente a las debilidades que son lo más frecuentes la falta de capacitación eficiente y coordinadas con los entes capacitadores por el poco conocimiento de estos que poseen con respecto al funcionamiento de un APR, falta de voluntad y participación la comunidad beneficiada, las posibles soluciones es trabajar un plan de capacitación adecuada y replanteada para las necesidades de los sistemas que fueran mediante un estudio eficiente los mismos dirigentes quienes planteáramos a donde enfocar la capacitación, cuales son las áreas más deficientes como por darte un ejemplo la parte contable, a quien debemos

⁴⁴ Información entregada vía e- mail el 5 de Agosto del 2011.

⁴⁵ Ibid.

solicitarla directamente al MOP al departamento de Obras Hidráulicas, Unidades Técnica o mediante un convenio con institutos usando la franquicia SENCE que cada año pierden los Servicio por el poco conocimiento y los que conocemos este sistema no la usamos con frecuencia por no tomar cualquier curso. En cuanto a la segunda falencia a mi pensar el MOP debería hacer charlas con la comunidad comprometiéndose más, dar a conocer el programa para que la comunidad conozca desde su génesis como funcionan los deberes y derechos y obligaciones que cada uno tiene y que esto es del Estado y no de la comunidad ya se crea una suerte de propiedad y de egoísmo sobre ellos y que pueden hacer lo que quieren con respecto a el lo que pone en riesgo el buen funcionamiento de los Servicios.

En cuanto a los problemas estos son muchos uno de los más frecuente es la falta de recursos, un marco regulatorio para trabajar eficientemente, burocracia por parte de el Estado en la ejecución de mejoramiento, derechos de agua y otros. Como podemos darle solución que exista un presupuesto de la nación que se designe anualmente recursos propios para el programa que no sea el MOP que tenga que designar de su presupuesto, que el Estado reserve derechos para designar a aquellos APR que lo necesiten, también se puede efectuar expropiaciones de derechos a aquellos que poseen en cantidad sin uso los que serán puestos a la venta como cualquier bien raíz.”

La resolución de las debilidades que enfrenta el agua potable rural en Chile está vinculada a un cambio en las políticas públicas de gestión. Tal como se señaló en el resultado 6.3, y como se ha señalado a lo largo de esta tesis, creo que el cambio necesario para aspirar a una democracia del agua es necesariamente un cambio político: la Constitución Política debe dejar de entender el agua como un bien económico, como una mercancía.

Tabla N°5: Resumen de las debilidades y de las propuestas para mejorar el Servicio de las APR

DEBILIDADES DE LAS APR	PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS APR
Falta cobertura	Ordenamiento territorial que concentre a los dispersos (Celedón)
Burocracia estatal en la ejecución del mejoramiento	Establecer cooperativas regionales (Celedón)
Falta capacitación eficiente	-Capacitación adecuada desde los mismos dirigentes (Sarmiento) -Que el MOP de charlas a la comunidad exponiendo los deberes, derechos y obligaciones de ésta (Sarmiento)
-Escasa posibilidad que tienen las APR de asegurar su sostenibilidad -Dependen de la voluntad política que los gobierne, no asegurando su continuidad en el tiempo; están a merced de la política nacional y son dependientes de ella	-Marco regulatorio para las APR (Flores)
-Falta de recursos	-Siendo el agua un recurso escaso, se debiera cosechar agua (Mundaca) -Los recursos a las APR no debieran ser asignados únicamente por el MOP (Sarmiento).

Fuente: Elaboración propia

7. Conclusiones

En esta tesis se ha visto que el agua es imprescindible y fundamental para la vida, y tal como lo señala Méndez (2006):

“El agua es un recurso transversal al quehacer humano, por ello se requiere un cambio cultural en su gestión y manejo. El cambio cultural del agua se orienta como un factor de desarrollo al proporcionar vida, recreación, industria, comercio, sostenibilidad de los asentamientos humanos, insumo básico para la agricultura y por consiguiente elemento indispensable para el combate de la desnutrición, como medida preventiva, y de preservación ambiental para sostener la cadena alimenticia: flora, fauna, ser humano”.

Además,

“La presencia del agua es indispensable para el libre desarrollo de la personalidad, para alcanzar el más alto nivel de salud física y mental, para disfrutar de un medio ambiente sano y sostenible, y para lograr los propósitos sociales de un Estado social y democrático de derecho” (Correa 2007: 30).

Sin embargo, la situación por la que atraviesa el tema del agua en Chile actualmente es sumamente injusta. Primero porque se basa en un Código de Aguas hecho en dictadura – en 1981- que distribuye de forma inequitativa el recurso hídrico⁴⁶, imposibilitando constituir derechos a quienes realmente los requieren y favorece la acumulación de derechos de agua solo con fines de acaparamiento y especulación. Segundo porque estamos ante un nivel de explotación intensiva del agua por parte de unos pocos, lo que deja a la gran mayoría desprovista de este bien. Tercero, porque los procesos de privatización se desarrollan sin consulta de la ciudadanía. Lamentablemente *“las decisiones se toman usualmente en forma simplificada y parcial, con paradigmas preestablecidos, y en la mayoría de las veces ignorando el comportamiento del entorno natural donde se aplican tales decisiones”* (Vargas 2006: 64).

⁴⁶ De hecho, *“el 73% del sistema de agua potable y alcantarillado del país quedó en manos de transnacionales”* (Bravo 2004: 26).

Las transnacionales son dueñas del agua, y la inequidad es respaldada por un sistema privatizador que acondiciona a la ciudadanía para que guarde silencio:

“El intento de medir los costes sociales y los beneficios sociales simplemente en términos de valores monetarios o mercantiles está condenado al fracaso. Los costes y beneficios sociales deben verse como fenómenos extra-mercantiles, acreditados a toda la sociedad o sufridos por toda una sociedad; son heterogéneos y no pueden ser comparados cuantitativamente entre sí, ni tan solo teóricamente” (Martínez Alier 1992: 75).

En Chile, el Código de Aguas, generado en tiempos no democráticos, dista mucho de ser justo, favoreciendo al mercado y con esto a unos pocos. Se regalan los derechos de agua, se distribuyen de forma monopólica, desfavoreciendo a las personas más pobres. El sistema se protege a sí mismo; es urgente modificar la ley que nos rige, sobre todo si está mal hecha y si perjudica a la gran mayoría.

Así es como el derecho de agua es el único derecho de propiedad en Chile que se otorga sin ninguna clase de exigencias, en forma gratuita y a perpetuidad, a diferencia de los derechos sobre otros recursos naturales, sobre todo en el entendido que el agua es una de las mercancías más preciadas del mercado internacional. El agua es un bien nacional de uso público, según el Código de Aguas. Sin embargo en Chile espreciado como un bien económico. La privatización casi total del agua en Chile hace pensar que los sectores productivos –minería y agroindustria principalmente- sumados a las transnacionales que presionan con fuerza por sus intereses, defienden exclusivamente el lucro que su actividad genera, estresando al recurso hídrico, contaminando las aguas sin tomar en cuenta la salud de los habitantes, ni que ésta se encuentra condicionada por su hábitat.

“Otra limitación que presenta el actual sistema de gestión de las aguas en Chile es que éste carece de una visión integrada de los recursos hídricos, ya que separa las responsabilidades de asignación de las de gestión del recurso. Lo anterior no permite realizar una gestión eficiente de los recursos hídricos; responder de manera oportuna y efectiva a la creciente competencia y demanda por el agua; ni enfrentar la cada vez mayor contaminación de las aguas” (Matus et al. 2004: 62).

La inequidad del recurso hídrico en Chile responde a un tema político más que a cualquier otra cosa. Es por esto que para lograr un acceso equitativo al agua, es necesario un cambio en la institucionalidad, y esto se presenta como un importante desafío político:

“Para garantizar el acceso equitativo y el uso sustentable del agua en Chile, es preciso: definir una política nacional de recursos hídricos (hoy inexistente); establecer una planificación y gestión sustentable de los recursos hídricos; e introducir modificaciones sustanciales al actual marco jurídico-legal. Adicionalmente, es necesario desarrollar políticas sobre recursos hídricos específicas para el sector agrícola, minero y energético” (Bravo 2004: 59).

La gestión del recurso requiere ser abordada desde una perspectiva integrada, participativa y sostenible; y para que la gestión sea participativa, debe ser pertinente a las realidades locales. Tiene también que ser transparente, donde todos puedan acceder a la información, y donde los representantes participen en la toma de decisiones. Para que la gestión sea sostenible la valoración de la función sociocultural del agua no puede escapar a un alcance ético;

“Integrar valores socioculturales, tras el oportuno estudio y estimación de los mismos, en un concepto enriquecido de desarrollo sostenible es oportuno, coherente e incluso insoslayable, particularmente a la hora de proponer criterios de valoración y gestión de las funciones del agua como activo ecosocial⁴⁷” (Arrojo et al. 1997: 171).

Otra conclusión de esta tesis se refiere a que en el país se piensa solo en el corto plazo: *“La agroindustria además basa su producción en cultivos de alta rentabilidad en el corto plazo, los que usualmente concentran los beneficios en el sector empresarial y externalizan los costos ambientales y sociales en las economías locales”* (Poo et al. 2010: 35).

Todo esto lleva a pensar que hay una crisis estructural que afecta la gestión de los recursos hídricos en Chile:

⁴⁷ El denominativo activo ecosocial otorgado al agua se refiere a que posee funciones económicas, ecológicas y socio-culturales de alto valor.

“Luego de 30 años de aplicación del Código de Aguas establecido por el régimen militar en 1981; y de luego de 20 años de gobiernos de transición, durante la mayor parte de los cuales se ha intentado con dificultades cambiar las reglas del juego referidas a los recursos hídricos; es evidente que el gran desequilibrio de poderes existentes en la sociedad chilena, y las deficiencias en el sistema de representación política, dificultan los cambios legales para una gestión del agua en base al bien común y la sustentabilidad ambiental” (Poo et al. 2010: 45).

Todo se transforma en un círculo vicioso, donde lejos el más dañado, es el más desprotegido, que termina siendo el más pobre. Y siendo Chile un país de pobres, entonces la paradoja es evidente.

“El agua no puede ser concebido como un simple compuesto, ni como un elemento importante para la elaboración de estrategias, ni como un recurso natural renovable, ni como un bien comercial, ni exclusivamente como bien económico, concepciones que han incidido impositivamente en algunos casos en la elaboración de políticas públicas y de marcos normativos que no comportan una visión humana, social y sostenible de la relación seres humanos y agua” (Correa 2007:28).

Pero Chile es también un país de recursos: ¿tan difícil es darles un uso equitativo y sustentable?

Un enfoque desde la ecología política sería el sugerir que el interés por los temas de la equidad medioambiental, de la justicia ambiental y de la legalidad vigente en torno al agua, deben interpretar la relación entre ecosistema y sociedad y que dicha interpretación va más allá del alcance del Proyecto de Ley de APR ya comentada en el punto 4.3.2. que está siendo tramitada en el Congreso Nacional. Esta Ley debe orientarse de manera esencial a remover las inequidades y los obstáculos a la sustentabilidad. No basta, desde el punto de vista de la justicia ambiental y la sostenibilidad, que el Estado establezca instrumentos para que quienes contaminen paguen, sino que la legislación debe ser justa permitiendo la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les competen.

Para eso Chile necesita cambiar su normativa ambiental, modificar el Código de Aguas de 1981, si no, una intensificación del problema socio-ambiental por el tema del agua es evidente. Es necesario que el recurso hídrico sea distribuido de forma democrática a la población, y no que quede en manos de unos pocos.

Los procesos de privatización se realizan sin consultar a la ciudadanía; es necesario incluir la voz de los indígenas, la de los campesinos para reorientar las políticas referidas al agua en este país. El agua no es una mercancía, sino un derecho humano: Chile necesita recobrar su soberanía en cuanto al recurso hídrico, y desde ahí proteger y cuidar el ambiente, otorgándole sustentabilidad ambiental, incluyendo la sustentabilidad de patrimonios y valores relevantes de carácter social o cultural. Con todo, se hace necesario un acercamiento y análisis multidisciplinario.

Resulta coherente abrir el conocimiento recogido sobre las APR para suscitar la organización conciente de los asociados y de las comunidades en general, como también la participación en la regulación del agua y de su función social:

“En el plano socio-cultural, es indispensable promover la organización comunitaria y social con identidad territorial. La participación social en el agua, a futuro, debe lograr formar capacidades locales de gestión básicas (como distribución, mantención de canales y controles de cantidad y calidad hídrica). La resolución de conflictos entre usuarios y regantes, y la asociatividad crítica con la oferta pública sin caer en actitudes de asistencialismo, paternalismo y caudillismo local, son metas para la organización de usuarios de agua” (Yañez y Gentes 2005: 50).

Las comunidades deben organizarse en torno a la protección del recurso hídrico como a la protección del patrimonio ambiental, para esto, y según mi opinión, se hace necesario crear programas específicos de gestión local y territorial; evitar el monopolio y fomentar una participación activa.

Los cambios ya nombrados son culturales y desde allí se puede caminar hacia uno u otro destino.

Tal como se señaló, la cuestión del agua es, de todas maneras de índole socio-cultural:

“En nuestros días es muy evidente que la relación de la gente con el agua no se basa en fundamentos científicos, tecnológicos, jurídicos o económicos. Cuando la gestión reconoce y le hace un espacio a los valores es porque ha entendido que las motivaciones humanas son básicamente culturales, es decir, se inspiran en lo emotivo, afectivo, valorativo y simbólico. Pero falta mucho todavía para que desde la gestión se asuma la validez y legitimidad de la cultura como matriz de repertorios sociales tan o más fuertes que los que derivan de la planificación, las leyes o las sanciones o condicionamientos puramente económicos” (Vargas 2006: 32).

Esta tesis apunta a que sin cambio cultural no puede darse un cambio en la gestión del agua, *“cambio cultural que avance en la construcción de sociedades democráticas en las que la democracia del agua sea posible”* (op cit: 66). El cambio cultural del agua se orienta como factor de desarrollo al proporcionar vida, recreación, industria, comercio, sostenibilidad de los asentamientos humanos, insumo básico para la agricultura y por consiguiente elemento indispensable para el combate de la desnutrición, como medicina preventiva, y de preservación ambiental para sostener la cadena alimenticia flora, fauna, ser humano. Vargas (2006:52) sostiene que es imposible un cambio en la gestión del agua sin un cambio en la cultura que la sostiene, preguntándose:

“¿La Cultura Institucional de la Gestión del Agua tal como se la formula en la actualidad es la que dará las respuestas a la crisis del agua? O es que ¿debemos animarnos a entender que ella -como los peces en el agua- se encuentra inmersa en la cultura de nuestras sociedades y que por lo tanto, se requiere un cambio de ésta para que sean posibles otros resultados más alentadores?”

Si un cambio es posible, es por medio de la cultura; en ella está el fundamento del proceso de cambio y de un desarrollo sostenible. Además no hay ningún aspecto de la vida humana que la cultura no toque ni altere, y el agua no es una excepción.

8. Bibliografía

- Alegría, M. y Charpentier, D. (2004): *Programa Nacional de Agua Potable Rural*, en: Gentes, I. et.al. (Ed.): De la gestión administrativa de agua hacia una gestión participativa. Derecho local y participación indígena en políticas nacionales de recursos hídricos. DGA-WALIR. Arica. Chile..
- Alegría, M. y Celedón, E. (2006). *Historia del sector sanitario chileno. De la gestión estatal hasta el proceso de privatización*. Instituto de investigación de las Naciones Unidas para el desarrollo social. UNRISD. Suiza.
- Angulo, M. (2010). *Gestión del agua en Chile: desafíos para la sustentabilidad y competitividad de las empresas*. Jornadas económicas Alemania-Chile. Fundación Chile. Chile. En: http://www.innovacionsustentable.cl/jornadas/presentaciones/03_Foro_Plenario/04_FP_Marcela_Angulo.pdf
- Arrojo, P & Sánchez, J & Bielsa, J. (1997). Fundamentos para una gestión del agua coherente con un modelo de desarrollo sostenible. *En Actas I y II Seminario del Agua*. Instituto Almeriense. España.
- Becerra, J. (2007). *Inicio de tramitación proyecto de ley para servicios sanitarios rurales*. En: <http://www.atinachile.cl/content/view/91643/INICIO-DE-TRAMITACION-PROYECTO-DE-LEY-PARA-SERVICIOS-SANITARIOS-RURALES.html#content-top>. Consultado en Abril, 2011.
- Benett, J. (1976). *The ecological transition*. Pergamon Press. Londres.
- Bravo, P. (2004). *Agua: ¿Dónde está y de quién es?* Programa Chile Sustentable. Santiago. Chile.
- Castells, M. (2003). *La era de la información: economía sociedad y cultura*. Cap. III. El reverdecimiento del yo: el movimiento ecologista. Alianza Editorial. Madrid, España.

- Castro, E. (2007). La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. *Revista Nueva Sociedad* N°207. 93-123.
- Castro, E. (2008). *Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social, y ambiental. Argumentos utilizados en los programas actuales que promueven una mayor participación privada en los servicios de agua y saneamiento.* Escuela de Ciencia política. Universidad de New Castle. Comisión Europea.
- Celedón, E. et al. (2004). *Agua Potable Rural.* Corporación Justicia y Democracia. Comisión de aguas. Santiago. Chile.
- Censo de Población y Vivienda. (2002). INE. Chile
- Cicaré, A. (2002). La faceta medioambiental en el proceso de integración económica. *Revista Múltiple*, Año VII, N° 12, 2002.
- Claude, M. (1997). *Una vez más la Miseria. ¿Es Chile un país sustentable?* LOM, Santiago de Chile.
- Companini, O. (2007). El agua: Un puente entre lo urbano y lo rural. Consideraciones sobre el agua y los servicios básicos como derechos en el nuevo texto constitucional. *Revista AguaAmbiente.* N°2.
- Correa, D (editor). (2007). *Colombia: ¿Un futuro sin agua?* Ediciones desde abajo y Foro nacional ambiental. Bogotá. Colombia.
- Davidson-Harden, A. (2010). *Control y manejo local de nuestras aguas como bien común. Luchas ejemplares y desafíos.* The council of Canadians, our water commons, Heinrich Boll Stiftung.
- Domper, M. (2010). *Proyecto de ley de agua potable rural.* Gobierno de Chile.

- Dourojeanni, A ; Jouravlev, A .(1998). *El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad*. División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N°3. Chile.
- Durand, L. (2002). La relación ambiente-cultura en antropología: recuento y perspectivas. *Nueva Antropología*. Septiembre vol XVIII, número 61. DF. México.
- Ellen, R. (1982). *Environment, subsistence and system*. Cambridge University Press. Estados Unidos.
- Estevan, A. (1996). *Actividades industriales y buenas prácticas*. En Primer catálogo español de buenas prácticas. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente. España.
- Frommel, M. (2010). *Programa de abastecimiento de agua potable a pequeñas comunidades rurales (UR-X1007)*. Marco de gestión ambiental y social (MGAS). Uruguay.
- Galeano, E. (2004). Entrevista Documental “Uruguay, la Victoria”. Octubre del 2004. Uruguay.
- Global Water Paternship (GWP). (2009). *Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas*. Scriptoria. Suecia.
- Gudynas, E. (1998). *Globalización, políticas sociales y medioambiente*. En Revista Centro Estudios Latinoamericanos CEL, Vol. 98, Panamá.
- Larenas, T. (2010). *Diagnóstico de los sistemas de Agua Potable Rural en Chile*. Dirección General de Obras Públicas. Ministerio de Obras Públicas. Gobierno de Chile. Chile.
- Larraín, S & Aedo, M & Navarrete, K & Villarroel, C. (2010). *Marco jurídico para la gestión del agua en Chile*. Programa Chile Sustentable. Chile
- Leff, E. (1994). *Sociología y ambiente: Formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento*. En: Ciencias sociales y formación ambiental. Gedisa. España.

- Leff, E. (1998). *Saber Ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Siglo XXI y ONUMA, México.
- Leff, E. (2003). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. *Revista Polis*. Volumen 2, N°5.
- Le Quesne, T & Pegran, G & Von Der Heyden, C. (2010). *La asignación de agua cuando es escasa. Guía sobre la asignación, los derechos y los mercados de agua*. WWF. Gland. Suiza.
- Marquisio, A & Olivera, M & Terhorst, P. (2009). *La Plataforma de acuerdos públicos-comunitarios*. Lima. Power point
- Martínez Alier. (1992). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Icaria. Barcelona, España.
- Matus, N & Fernandez, B & Aedo, M & Larraín, S. (2004). *Recursos hídricos en Chile*. Desafíos para la sustentabilidad. Programa Chile Sustentable. Chile.
- Mendez, J. (2006). *Elementos a considerar en el agua como derecho humano*. Sanaa, Secretaría técnica del Conasa. Honduras.
- Meza, F. (2008). *Los actores del agua en Chile*. Revista Inia Tierra Adentro. N°36. Marzo-Abril 2008. En: <http://www.inia.cl/medios/biblioteca/ta/NR34745.pdf>
- Mondaca, E. (2010). *Dimensión socio-política de la acción colectiva en los conflictos ambientales. Análisis crítico sobre el caso de río Puelo*. Universidad de Los Lagos. Chile.
- Morán, E. (1993). *La ecología humana de los pueblos de la amazonía*. Fondo de cultura económica. México.
- Morán (1982). *Human adaptability: an introduction to ecological anthropology*. Boulder, Westview Press.
- Morales, B. (2009). *Acción colectiva y nuevas formas de participación en el marco del conflicto socio-ambiental*. Memoria para optar al título de antropóloga social. Universidad de Chile.
- Mundaca, R. (2009). Situación de las aguas en Chile, algunas precisiones. CEPRID. Chile. En: <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article372>

- Mundaca, M. (2010). *Visión de la federación de agua potable de Chile frente al programa de agua potable rural*. Argentina
- OSE. Obras sanitarias del Estado de Uruguay. (2008). *Proyecto de abastecimiento de agua potable a pequeñas comunidades rurales. Participación comunitaria en la co-gestión de los servicios*. Uruguay. Power point
- Padilla, C & San Martín, C. (1994). *Conflictos Ambientales. Una oportunidad para la Democracia*. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago. Chile.
- Pardo, M. (1996). Sociología y medioambiente: Hacia un nuevo paradigma relacional. *Política y sociedad*. Universidad pública de Navarra. Número monográfico sobre Medio Ambiente y sociedad. N°23:33-51
- Poo, P & Larraín, S, editoras. (2010). *Conflictos por el agua en Chile. entre los derechos humanos y las leyes del mercado*. Programa Chile sustentable. Chile
- Rappaport A y Altman, I. (1977). *Human behavior and environment. Advances of theory an research*. Volumen 4 environment and culture. Plenum Press, New York..
Extraído de:
http://books.google.cl/books?id=ALPtPbWUzOMC&printsec=frontcover&dq=environment+and+culture&source=bl&ots=frgbZAdp17&sig=w_rhYHM6CFWB0_iUJCQeZl2kJDY&hl=es&ei=BdOSS8LdDMMyutgfn0KDVCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=3&ved=0CBcQ6AEwAg#v=onepage&q=&f=false
- Peña, H y Solanes, M. (2003). *Gobernabilidad Efectiva del Agua. Acción A través de Asociaciones en América*. Editorial Tiempo Nuevo. CEPAL – Proyecto GWP SAMTAC.
- Rojas, A & Sabatini, F. (2003). *Conflictos Ambientales en Chile: Aprendizajes y Desafíos*. Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA, Vol. XIX, N° 2,
- Sabatini, F. (1994). *Espiral Histórica de Conflictos Ambientales: el caso de Chile*. En: Ambiente y Desarrollo, Vol. 10, N° 4, p.15-16.
- Salazar, C & Alegría, M. (s/f). *Planes directores para la gestión de los recursos hídricos en Chile*. Extraído de: http://aprchile.cl/pdfs/Alegria_Maria_4.pdf

- Salman, M.A y McInerney-Lankford. (2004): *The Human Right to Water.- Legal and Policy Dimensions*. Washington D.C., The World Bank.
- Santos, C. (2005). Uruguay: Victoria social en la lucha por el Agua. *Revista Biodiversidad, Sustento y Culturas*. N° 43, pp.29-32, REDES-GRAIN, Montevideo
- Sarlingo, M. (1996). *Globalización, ambientalismo y políticassocomunicacionales*. FACSO-UNCPBA.(<http://www.naya.org.ar/articulos/global05.htm>).
- Steward, J.H. (1955). *Theory of culture change*. The Methodology of Multilinear Evolution. University of Illinois press.
- Taylor, S Bogdan, R. (1996). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. Editorial Paidós. España.
- Vargas, R y Piñeyro, N. (2005). *El Hidroscopio*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA. México D.F. México.
- Vargas, R. (2006). *La cultura del agua*. Programa hidrológico Internacional de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Montevideo. Uruguay
- Villarroel, C & Navarrete, K & Aedo, M & Larraín, S. (2010). *Situación del agua en Chile: Diagnóstico y desafíos*. Programa Chile Sustentable. Santiago. Chile.
- Yañez, N & Gentes, I. (2005). *Derechos locales sobre las aguas en Chile: análisis jurídico y político para una estrategia de gestión pertinente en territorios indígenas*. WALIR. Santiago de Chile.
- Yañez, N y Orellana, R. (2007). *Servicios de agua potable, regulación y pobreza*. Plural editores. Bolivia.

9. Anexos

9.1 Entrevistas

9.1.1. Entrevista a Reinaldo Fuentealba. Jefe del Departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas.

Lunes 16 de Mayo, 2011. 12:15 hrs

F=Fernanda Villarroel

R=Reinaldo Fuentealba

F-¿Cual es su cargo?

R- Soy Jefe del Departamento del Programa Sanitario de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Yo dirijo el Programa de Agua Potable Rural a nivel nacional

F-Esto obviamente está relacionado con la FENAPRU, ¿Cierto?

R-Bueno, la FENAPRU es una organización superior de los comité, es una agrupación gremial que agrupa a asociaciones gremiales, las que existen en el país, entonces se ordena en torno a esta federación. Es una federación que tiene un vuelo propio, osea ellos tienen su lineamiento, se ordenan a partir de sus propias necesidades según sus intereses

F-¿Que año surge la FENAPRU?

R- Exactamente no lo recuerdo, pero ya serán unos 7 años por lo menos. Recuerdo que hubo una actividad en Picarquín en donde hubo una jornada de trabajo, a la cual yo fui invitado, ellos organizaron a partir de esa instancia para crear una agrupación que los representara. Pero las asociaciones gremiales son más o menos del año 98-2001, mas o menos de esa época. Mas bien a fines del año 90, principios del 2000.

F-Ahora, metiéndonos al tema de las APR, cómo caracterizaría al actor social, a los participantes del APR?

R-Yo creo que ellos en sus propósitos tienen una orgánica que es necesaria para que ellos hagan valer su voz y velar por sus derechos. Creo que de alguna manera, esta es una representación de cada una de las regiones, pero que de alguna forma debiera ser mucho más amplia. Creo que ha jugado un rol desde que se creó hasta la fecha. Creo que las autoridades ministeriales han tenido interlocutor respecto a algunos temas que son relevantes para el agua potable rural. Es difícil hablar uno a uno, por que tienen muchas opiniones, una gran diversidad, en cambio ellos, con una orgánica ellos tienen una voz, ellos pueden discutir sus temas y tener pronunciamiento en relación a algunos temas y eso es positivo, o por lo menos así lo veo yo. Nos ha permitido que ellos puedan estar sentados en una mesa de trabajo con la autoridad y poder conocer sus opiniones

F-¿Cuál cree usted que son los principales desafíos que ellos enfrentan?

R-Es que puedan ser los portavoces de los dirigentes, de todos los comités y cooperativas de APR. Es importante en el sentido de que tengan el rol de ser quienes canalicen las inquietudes, quienes hagan presentes cuáles son las inquietudes de los comités y de las cooperativas, sus anhelos, sus esperanzas y sus quejas también. Desde ese punto de vista ellos cumplen ese rol. Ahora, siempre una organización es buena para los afiliados, en el sentido de que en la medida de que estén más organizados, también tienen una representación más fuerte, más válida. De ese punto de vista yo creo que ellos no cumplen ese propósito, a la fecha.

F-Las asociaciones de usuarios están conformadas por las comunidades de agua, por las asociaciones de canalistas y por las juntas de vigilancia: ¿Cuál es la relación entre las APR y las asociaciones de usuarios?

R- Es que los comités de APR no tienen nada que ver con, en términos de organización y de vínculos, con las asociaciones de usuarios, de canalistas. Es algo totalmente aparte y que tiene que ver solo con el suministro de agua potable en la población rural, tiene otro objetivo. El riego, las asociaciones de canalistas tienen que ver con la productividad agraria, no, tienen otro propósito, no tienen ninguna vinculación ni injerencia, absolutamente independiente. Lo que podría tener vinculación el agua potable es con el

agua servida, que es lo que esperamos que a futuro sea. Pero de momento solamente el agua potable.

F-¿En qué consiste la ley de organización funcional? ¿Cuál es la relación de las APR con la organización comunitaria funcional? ¿Las que no son parte de dicha organización cómo lo hacen?

R-¿La organización funcional de la Junta de Vecinos?

F-si

R-La ley de Juntas de Vecinos establece que los Comité de APR son organizaciones funcionales a efectos de distribuir agua potable en la población rural. Ahora, esta ley se dicta posterior a la ley de cooperativas, que antiguamente las primeras APR eran cooperativas, después de un cierto año para adelante empieza a regir un comité. Como darle forma legal a un funcionamiento territorial local con personalidad jurídica y que tenga las facultades para cumplir esta función sin fines de lucro, y se estableció la ley de juntas de vecinos.

F-¿Esta ley es aplicable para todas las APR?

R-Para todo el sistema de APR que fueron construidos a partir de un año en adelante. Eso no quita que un Comité de APR pueda transformarse en cooperativa en algún momento, si así lo decide la comunidad. Pero legalmente, inicialmente el programa se inició con cooperativas. El Banco Interamericano de Desarrollo estaban amparados en esta orgánica, llamada cooperativa de APR. Posteriormente, dada la complejidad que tenía esta ley para algunas comunidades rurales en torno a las obligaciones que le imponía esta ley, se creó esta otra figura, que se llama comité, que era una figura mas simple, y que ha cumplido buena función, osea una de la ley, la ley de cooperativa, se adecúa muy bien a las grandes organizaciones de agua potable, con una gran cantidad de usuarios, y por lo tanto, ahí funciona bien, por que hay más recursos, hay más gestión, hay más desarrollo en la organización. Un comité es chiquitito que vive muy aislado, se requiere tener una figura jurídica mas simple, para que puedan operar y estar dentro de las APR.

F- Sobre el proyecto de ley de los servicios sanitarios: ¿Cuándo surge? ¿Qué historia tiene? ¿Qué relevancia tiene para las APR?

R-El tema de la ley de la APR surge en el momento cuando termina el SENDOS, como Servicio Nacional de Obras Sanitarias, donde estaba el APR por allá en los años 90. Se crean las empresas sanitarias, todas las sanitarias regionales. Esa ley no toca al APR, por lo tanto a partir de ese momento, la gente que queda en el sector de APR, ve la necesidad de levantar una iniciativa legal, para poder darle una institucionalidad al sector de agua potable rural. Ha habido varias iniciativas que han sido levantadas como ideas no más de la gente que trabajaba en el sector. Sin embargo, cuando toma más cuerpo esto es hace unos 6-7 años atrás, con algunas instancias de parte del ejecutivo de la autoridad ministerial acá, y también de los dirigentes, ahí es cuando hay una concomitancia mas fuerte, hay una concordancia en que haya una ley. Antes había estado el Ministerio tratando de levantar algo, pero no con mucho éxito. Después cuando se conjugan estos dos actores comienza un desarrollo y una excursión mas fuerte. Este es el segundo intento, digamos, entre estos dos actores, el primero no tuvo mucho éxito, pero el segundo, este ya viene con más protagonismo de los dirigentes, de la propia FENAPRU, de los comités y cooperativas de las zonas gremiales, y también por parte del Ministerio de Obras Públicas

F-¿En qué le es útil a las APR?

R- A ver, por un lado, para los sistemas de APR le es útil por que les da una institucionalidad. Hoy día esto es un programa que lleva más de 40 años. Un programa dentro de una administración pública es una iniciativa que tiene un hecho y un fin, pero esto ya no tiene fin. Esto es una institución, en la práctica, y por tanto hay que darle ese carácter de institución. Entonces se crea al interior del Ministerio de Obras Públicas, una subdirección que va a velar por que esto camine en la senda que ha tenido este tiempo y con algunos obviamente cambios, que siempre los da el desarrollo, la tecnología y las ideas. Y una institución que se va a hacer cargo también de las aguas servidas, que hoy día no las tiene nadie. Nadie está desarrollando planes ni programas en términos de aguas servidas, velando por los estándares, por su funcionalidad, por su pertinencia, no hay una visión de largo plazo respecto al tema de las aguas servidas. Entonces desde el punto de vista país, en las zonas agrícolas, tiene tremenda importancia. El sector agrario ha firmado

muchos...bueno, los tratados de libre comercio implican mucha exportación del producto agrícola y eso implica que a nosotros en el área rural tenemos que tener bien manejada el agua servida, y eso por un lado es comercio...la salud de las personas, la calidad de vida, también es un tremendo avance. El país en tanto le da agua a la gente hay un salto en la calidad de vida de las personas. Y mayor impacto sobre las mujeres, por que una localidad rural sin agua potable, o sin agua, es la mujer la que tiene que ver con el acarreo, el hombre trabaja, ella se encarga de la higiene, de los niños, de la comida. Entonces se instala el APR ya la mujer no va a buscar agua. La mujer se ocupa mas de sus cosas familiares, e incluso de salir a trabajar, por que tiene una tarea mas cómoda, tiene agua en la casa, tiene una lavadora, entonces la vida a la mujer se le hace mas llevadera en el zona rural. Que las personas puedan tener una facilidad en hacer su higiene. Cambia radicalmente su calidad de vida. Y eso crea un impacto en cuanto las personas liberan espacios de tiempo, para hacer otras cosas, para emprender; microempresas, salir a trabajar, o pal ocio. Con el manejo de aguas servidas, obviamente que el concepto es distinto. Pero, se le mejora la calidad de vida, la dignidad también. Tener los servicios básicos en su casa, la luz , el agua, el manejo de las aguas servidas, servicios básicos que debe tener una casa

F-¿Y usted ve próxima la aprobación de dicha ley?

R-La ley en este momento está en un segundo trámite constitucional en el parlamento. Ese es el estado hoy día del trámite, por ese lado espero que camine para tener pronto una institucionalidad. Ahora eso por el lado público, por el lado de los comité obviamente que les conviene indudablemente tener una ley, por que les va a definir su rol, sus derechos, sus obligaciones, ¿cierto? Y ya se institucionaliza esto, por lo tanto la ley de presupuesto tiene que venir con recursos para esto, asegurado, y lo otro prácticamente se ordena, el sector sanitario rural, por que va a haber una institución que se va a hacer cargo de esto. Hoy día si alguien hace un camino, esta claro quien se dedica a hacer caminos que es vialidad. Cuando se habla de agua potable y saneamiento rural, está claro que va a haber una subdirección que se haga cargo, ellos la llevan.

F-¿Cuál es la relación entre el Sistema de Evaluación de impacto ambiental y las APR?

R-Sobre el tema de evaluación de impacto ambiental, hay una normativa que establece que para ciertos niveles de concentración de agua potable, tu tienes que pasar al sistema, y el

tema de aguas servidas, igual. Yo no se si para las aguas servidas es obligatorio, no me he metido bien en ese tema todavía. Pero con el agua potable hay una cierta cantidad de población para arriba que te obliga a hacerlo. Ahora, siempre el tema del agua servida tiene puros efectos positivos en términos de impacto ambiental

F-¿Y ustedes contemplan la sustentabilidad ambiental?

R-Nosotros cuando hacemos nuestros proyectos, indudablemente. La menor intervención de toda la forestación, de los territorios que tienen valor arqueológico. Nuestro sistema nos obliga a respetar eso. No hay distinción de un proyecto grande, en ese sentido. La única diferencia de que es un proyectito de 50 viviendas no entra al sistema de evaluación, pero si nosotros tenemos un área donde intervenimos y encontramos restos arqueológicos hay que detener obra, respetar, informar. Nosotros en general emitimos muy pocos residuos, muy pocos residuos nocivos. El tema del agua servida ya es un tema mas complejo que tiene que ver con lodo que tiene que ir a votadero, hay descarga de agua que tienen que ser tratadas, ahí hay un sistema mucho mas riguroso. Hay procesos biológicos que hay que manejarlos bien. Entra el tema del seguimiento que tiene que hacer la autoridad competente de manera mucho mas claro

F- ¿Cómo caracterizaría el estado actual de las APR en Chile?

R-El APR en Chile creo que ha sido un proyecto exitoso. Principalmente, por un lado, por la claridad histórica del Estado de Chile, de los gobiernos, de darle continuidad a este programa a pesar de tantos años, entendiendo que esto parte el año 64, y siempre ha habido dinero para seguir avanzando en el agua potable, con mayor o menor intensidad pero ha habido. Y lo otro es el rol que juegan los dirigentes, la comunidad organizada, por que este modelo de gestión funciona: por una institución pública, que da el soporte técnico a través de quienes llegan los recursos estatal, fiscal, y también con la activa participación de la gente, desde el inicio del proyecto

F-Ellos ponen una cuota

R-Ellos ponen una cuota pero para su comité, del fondo que administran ellos, ellos no aportan a la obra, salvo que les pidamos los terrenos, entonces ellos son partícipes de la gestión, se les informa cada paso que damos, y son acompañantes, vamos juntos en el proceso del proyecto. Hoy día se ha impuesto el tema de la participación ciudadana, por

una normativa ya ministerial, pero nosotros venimos haciendo participación ciudadana desde que partió este proyecto el año 64. No le llamamos participación ciudadana: participación comunitaria, que es la comunidad activa, organizada, haciéndose responsable de una infraestructura pública, que es para ellos mismos, y ellos democráticamente eligen su directiva, normada como cualquier otra elección, tiene que ser informada, que cualquier persona se pueda presentar sin ningún tipo de discriminación a ocupar cargos directivos, tienen un periodo de vigencia y es participación democrática. Lo bueno es que además es algo para ellos mismos, entonces cada socio debiera tener un sentido de pertenencia a una organización de la cual es parte y gracias a la cual llega el agua a su casa, por que otra cosa es el agua a la casa. Ahora bien, el reconocimiento que ha tenido este programa por su modelo de involucramiento de la comunidad, de la formación de dirigentes, de la formación de trabajadores de los comités; esta participación activa de la comunidad es modelo en América Latina, el Banco Mundial, el Banco Interamericano siempre vienen a visitarnos y a invitarnos para que contemos la experiencia chilena, por que en otros países vecinos no hay tanta cobertura como acá. Creo que de alguna manera, conociendo una experiencia más antigua, por que conociendo un modelo como éste, con matices, por que son realidades distintas, no todas las realidades son iguales, pero tener un modelo de participación activo de la gente es clave. En ocasiones anteriores, en algunas ayudas internacionales en otros países hacen la infraestructura, se le enseña a la gente como operan y después se van, pero no hay ninguna institución que le haga seguimiento y apoyo. Cuando tienen un problema técnico, no está el organismo que apoye. Y ahí está el concepto “no, esto es un gasto”, no, para nosotros en una inversión. Nosotros invertimos en recursos humanos para que el proyecto entregue sus beneficios en el tiempo. Algunos ya estarán grandecitos, caminarán solos pero hay algunos que todavía requieren de nuestro apoyo. Sobre todo que la gestión va cambiando cada dos años, entonces hay otros dirigentes que no sabe, hay que hablar con el, formarlo, capacitarlo. Igual a la secretaria administrativa, que son los trabajadores del comité, hay que enseñarles a hacer la pega. Entonces ahí está este organismo que se llama programa APR, que está dándoles el apoyo, y ese modelo yo creo que ha sido el clave para esto.

9.1.2. Entrevista a Teresa Sarmiento. Presidenta del Servicio de Agua Potable Rural Las Canteras. Ex presidenta de la FENAPRU

17 de Mayo del 2011. 16:00 hrs

F=Fernanda

T=Teresa

F- Teresa: ¿que haces tú?

T- Yo soy la Presidenta del Servicio de Agua Potable Rural Las Canteras. Llevo como presidenta de este servicio del año 94. He sido reelegida, y de nuevo hicimos elecciones dos sábados atrás, y de nuevo salí reelegida. Llevo como 17 años de presidenta de este APR

F-¿Cuál es el objetivo que tienen ustedes como APR?

T-El objetivo principal es el entregar agua a los usuarios, a las viviendas. Agua para el consumo humano. El objetivo principal del programa – por que este es un programa del Ministerio de Obras Públicas- es entregar agua para la vida humana

F-Tengo entendido que arriba de 50 familias ya empieza a estar acogido por el MOP, ¿ustedes cuantas familias son?

T-En este momento nosotros tenemos como 700 familias. Los arranques domiciliarios que tenemos son 615. Pero hay personas que les dan agua a otras casas. Tenemos colegio, iglesia, posta, a todos les entregamos agua nosotros

F-¿Que relación tiene usted con la FENAPRU?

T-Yo fui la primera presidenta que tuvo la FENAPRU. Iniciamos la FENAPRU en el año 2000...

F-2005

T-Es que no me acuerdo bien, es que he formado tantas organizaciones que en realidad. Estuve dos años de presidenta de la FENAPRU

F-¿Me podrías contar que es lo que hace la FENAPRU a diferencia de las APR?

T- Lo que pasa es que la FENAPRU es una organización que acoge a los APR. A lo que acoge son a las asociaciones. Se unen los APR y forman una asociación gremial, entonces la FENAPRU está constituida por asociaciones. Hay varias asociaciones a través de todo el país, pero no todas están participando con FENAPRU. En estos momentos no hay muchos participando por FENAPRU.

F-¿Existe una distancia por parte de algunas?

T- Si, claro. Hay algunas que no les gusta participar con FENAPRU

F-¿Por qué sería?

T- Por que mira, yo creo que el mayor problema que tiene la FENAPRU, es que no solamente hay dirigentes sociales, sino que participan como dirigentes de la federación, trabajadores, y eso es lo que a mucha gente no les gusta, y bueno, a mi tampoco me gusta, por que los trabajadores de las APR deberían formar sus propias agrupaciones que se van específicamente a los conflictos o problemas que puedan tener los trabajadores de un APR.

F-¿Cuando dices trabajadores es lo mismo que socios?

T-No, no es lo mismo. Lo que pasa es que en cada servicio, dependiendo de la cantidad de arranques son los operadores..., nosotros tenemos operadores y secretarias. Los servicios tienen trabajadores, la mayoría son dos. Hay otros que son más grandes y que tienen hasta tres operadores, y a veces también tienen recaudadora y secretaria. Nosotros que no somos tantos, con un operador y una secretaria ya estamos. Lo que si es que siempre estamos buscando ayudantes para los trabajos grandes. Esa es una de las causales, otras asociaciones que no están con la FENAPRU es por que hay incluidos en el directorio trabajadores

F-¿Cómo caracterizaría al actor social, a los participantes de las APR?

T- ¿Los socios o los dirigentes?

F-Ambos

T- Voy a hablar de los dirigentes primero y después de los socios, por que yo también soy socia, también tengo un arranque. El dirigente del APR tiene que ser una persona que se conecte con el APR, una persona que vea el APR como algo propio, no verlo como algo ajeno o muy distante a uno, sino como algo cercano, por que esto es una cosa que todos los días hay que mantenerlo, con harto cariño, por eso digo yo que el APR pasa a ser como un hijo de los dirigentes

F-¿Los dirigentes son asalariados?

T- No, lo que si nosotros tenemos acá en mi servicio son viáticos, que no es mucho, pero uno es humano, uno necesita. Eso es lo que nos distingue de las empresas, que no recibimos salario, y los dirigentes que tienen que ser personas que se crean el cuento y que tengan ganas de trabajar, por que cuando yo entré a esta cuestión, me dijeron que viniera una vez al mes, y eso no es así, por que hay que estar todos los días pendiente del servicio, un dirigente tiene que ser cercano al servicio, presente, conectado

F- ¿Y cómo caracterizaría a los socios?

T-Hay una gama increíble de socios. Hay socios que son muy activos, que les gusta participar, que no te ofenden, por que hay otra gama de socios que ofenden. En esto una la pasa súper mal, si. Uno pone todo el esfuerzo del mundo, y la incomprensión es tanta. Yo analizo después de ciertas circunstancias que hemos tenido como el terremoto por ejemplo, yo después me siento y analizo que son cosas puntuales, pequeños grupos de personas que te hacen agrandar el problema. Yo he estado a punto que dejar el cargo, pero sabes? Uno le aprende a querer de una forma tanto. Este servicio empezó el 88 y yo lo tomé el 94 y no estaba legalmente constituido como organización social. He aprendido mucho.

F-¿De adonde proviene el agua?

T- Es agua subterránea que está en el pozo

F-¿Cuáles serían los principales desafíos que enfrenta tu APR?

T- Yo misma me pongo los desafíos, por ejemplo este pozo que estamos haciendo hoy, era un desafío que yo tenía, de esta forma tenemos dos pozos funcionando, lo que nos da seguridad y nuestros usuarios quedan con agua igual. Otros desafíos han sido el constituir los derechos de agua. Cuesta mucho constituir los derechos de agua. Ya tengo inscrito en el conservador 30 litros/segundo. Esta por salir la resolución de la Dirección de Agua por otro pozo que nos expropiaron a nosotros hace años atrás, pero yo logré, logré que vialidad (por que vialidad quedó dueño de esa franja de terreno) nos autorizara a inscribirlo pero no a usarlo. Entonces los derechos de agua los trasladé a otro pozo, no a este que estoy haciendo Cuando la dirección de agua te otorga los derechos de agua te da 200 metros a la redonda de un diámetro de protección, osea, no puede venir otra empresa a hacer un pozo al lado del tuyo

F-¿En qué consiste la ley de organización funcional? ¿Cuál es la relación de las APR con la organización comunitaria funcional? ¿Las que no son parte de dicha organización cómo lo hacen?

T-Nosotros somos una organización comunitaria funcional, las APR, por que las únicas que son territoriales son las juntas de vecinos. Nosotros, entre los APR de la comuna si nos relacionamos mucho. Hay APR que son muy activos y siempre estamos conectados y también con otras organizaciones

F-¿Pero ¿Qué es una organización comunitaria funcional?

T-Nosotros nos regimos por la ley de Juntas de Vecinos

F-¿Todas las APR?

T-Todas las que son comité, por que hay cooperativas pero ellas se rigen por la ley de cooperativas. Ellos son distintos a nosotros por que su personalidad jurídica fue otorgada por el Ministerio de Economía, en cambio a nosotros fue otorgada por el Municipio. Dentro de la ley de juntas de vecinos, nosotros estamos en le ley de organizaciones comunitarias funcionales, por que no somos territoriales, por que si fuéramos territoriales, nuestra población solo podría haberle dado agua a la población Las Canteras, pero nosotros les damos a otras comunidades como al Alba, nosotros tenemos como 46 km de radio.

F- Osea que sea funcional significa que no es territorial...

T-No es territorial, claro, por ejemplo las juntas de vecinos que dice que “si usted vive aquí, usted tiene que pertenecer a tal junta de vecinos” y no se pueden extender, en cambio nosotros podemos tener socios que no vivan acá, y se puede extender. Las únicas organizaciones territoriales son de las juntas de vecinos, y tu para poder participar, tu tienes que vivir en una comunidad, pero nosotros tenemos socios que no viven acá, pero pueden ser socios por que nosotros somos una organización funcional

F-Entonces todos los comités de APR son funcionales

T-Si. Ellos pueden dar agua a más de un sector

F- Sobre el proyecto de ley de los servicios sanitarios: ¿Cuándo surge? ¿Qué historia tiene? ¿Qué relevancia tiene para las APR?

T- Esta ley, nosotros la estamos trabajando desde el año 2000, antes de que formáramos la federación. Esta ley ha tenido varios cambios, de hecho ahora esta en el segundo trámite constitucional. Varios intentos. Yo he visto algunos y no han sido como un proyecto de ley que tuviera un gran realce en lo que estaban haciendo, era algo ambiguo. Bueno, y este proyecto de ley que estaba en el parlamento pero que lo sacaron las nuevas autoridades para revisarlo, este proyecto de ley yo lo trabajé desde un principio, desde la génesis. Lo trabajamos en el gobierno de Lagos y en ese gobierno nosotros lo hicimos abortar, por que era un proyecto de ley que no nos servía a nosotros, no nos protegía, y nosotros necesitamos algo que nos proteja, por que mira, la ley de juntas de vecinos es para la administración pero no así para la operación de los servicios. Aquí tienen que haber dos leyes, una para la administración y otra para la operación y esta ley va enfocada a eso, a cómo van a operar los servicios cuando esta ley salga, por que en este momento no tenemos quien nos regule las tarifas, quien nos regule los dadores de los arranques domiciliarios, ni los cortes de agua, es que no hay nada que regule, a nosotros solamente nos regula la Junta de vecinos pero la administración como dirigentes que tenemos que hacer para que esto funcione, pero no hay una ley como la ley sanitaria urbana, por que ésta regula lo que las empresas sanitarias tienen que hacer, cómo lo tienen que hacer, y a quién van enfocadas, por que mira, las empresas tienen dos leyes: una que regula la administración, una sociedad

nominal limitada, una sociedad nominal abierta, no se...la administración de los servicios es la ley de junta de vecinos, pero la operación no tiene nada que nos diga por que la ley urbana tiene la 832 que es la ley de servicios urbanos, esa la dicta la SISS, nosotros no po, no tenemos quien nos regule nada, osea cada servicio trabaja a su forma, cada servicio pone las tarifas, cada servicio pone los valores de los arranques

F-Osea, usted dice que es necesaria una mayor regulación

T- Si po, es necesaria una mayor regulación y es necesaria que también alguien te supervise lo que haces, por que un APR es un sistema muy vulnerable, es muy fácil sacar plata de los APR, por que a nosotros quien nos supervisa? La contadora que nos hace la contabilidad y una comisión de revisión de cuentas. Esa comisión mes por medio nos revisa todas las cuentas de los 2 meses, pero no hay una parte mas fuerte, de gobierno o no se, algún organismo de gbno que te haga una arqueocaja, una auditoria. Si nosotros no hacemos una auditoria en forma particular, nadie la hace

F-Perdona, ¿Qué es una arqueocaja?

T- Es que venga por ejemplo el MOP a través de la DOH con un contador y nos dijera cuánta plata entró, salió, se depositó en la caja chica, eso es una arqueocaja. A nosotros nadie nos hace eso, entonces esta ley nos va a regular, nos va a proteger, por que esta ley dice que hay muchos servicios que están en zonas urbanas por las extensiones de los reguladores.

Todos los servicios tenemos una unidad técnica, es un departamento que tienen las sanitarias urbanas que es una exigencia de gbno, el MOP le paga a las empresas sanitarias para que nos coopere a nosotros, en todo lo que nosotros requiramos. Nosotros no dependemos de la unidad técnica para hacer nuestros trabajos

F- ¿Y ustedes actualmente participan o están involucrados en términos de los sanitarios, alcantarillados, etc?

T- Todo lo que es la población las Canteras las tenemos con alcantarillado y nosotros lo cobramos y mantenemos lo que es la red, pero no la planta por que eso lo hacen particulares, entonces nosotros le pagamos a la planta pa que reciba el agua

F- Pero eso es lo que propone la ley nueva, o no? Que las APR se hagan cargo del alcantarillado

T- Claro, a través del MOP, que el programa va a incorporar el saneamiento, por que ahora no está incorporado, y esa es otra cosa de por qué la ley hace falta, por que nosotros nos hicimos cargo del alcantarillado de buena fe, de buenas personas, por que el alcantarillado en las Canteras se hizo en una época de campaña política, se hizo la red, pero no la planta, eso fue el año 2000, por lo que la red se conectó a la mala con la planta que después colapsó. Entonces los libertadores, que se llamaba la empresa nos llamó para que nos hiciéramos cargo del alcantarillado, pero nosotros no queríamos por que es un cacho por que es muy cara la mantención del alcantarillado, mucho mas cara que la mantención del agua potable, pero llegamos a un consenso, y nos hicimos cargo del alcantarillado, esto ya hace 4-5 años y ha tenido un buen resultado, lo hemos hecho bien, eso si que nos favorece el hecho de que nosotros le pagamos a la planta, pero nosotros estamos a cargo de limpiar las redes.

F- Para la APR de las Canteras, ¿La sustentabilidad está dentro de sus objetivos?

T- Yo creo que hace ratito que somos sustentables, a pesar de que tenemos grandes conflictos no con las platas sino con la manutención.

F -¿Como caracterizaría el estado actual de su APR ahora?

T- Si tuviera que ponerle nota le pondría un 6, no le pongo un 7 por que es muy difícil que un APR tenga un 7. Nosotros funcionamos bien como organización. Nosotros somos 6 dirigentes, no 5 como nos piden, además están bien conectados. Acá todos tienen el mismo valor que yo y la misma responsabilidad.

F-¿Como caracterizarías tu el estado de las APR a nivel nacional?

T- Hay APR que están muy ineficientes, conozco varios, hay aquellos que son muy pequeños, tienen 45-50 arranques, entonces nunca van a ser sustentables, por que la tarifa no les da para costear los gastos, por que ellos tienen gastos eléctricos, de insumos, pagar los análisis bacteriológicos y químico físico al agua – que nosotros hacemos mes por medio- que hay que entregar a la SEREMI de salud, lo que es bimensual.

El otro problema grande que tiene este país es que somos todos iguales pero hay definida una línea para todos igual, por ejemplo en el análisis de agua, hay algunas regiones que lo hacen todos los meses, y hasta dos veces al mes, por que la SEREMI de salud no trabajan en conectividad entre ellas, son como independientes. Si somos todos del mismo programa entonces deberíamos ir todos en una sola línea. Con la SEREMI de salud nosotros tenemos una relación bastante buena, ellos siempre están dispuestos a hacernos capacitaciones, y ante cualquier duda nos contestan al tiro. Hay grandes diferencias en los cobros entre una SEREMI y otra. Todo esto pasa por que no hay una ley, y el día que salga esta ley van a tener que estar todos los organismos públicos que tienen algo que ver con los APR, van a tener que estar alineados por que o sino no funciona la cosa

F-Bueno Teresa, esa es la entrevista, ¿quieres decir algo más?

T-Haciendo un balance de lo que ha sido el programa en Chile, yo creo que ha sido un programa muy muy exitoso. Ha sido muy tratado de copiar en otros países y no han podido. Yo he ido a México, he ido a Argentina, a Brasil, y no es viable en otros países, por que la administración de los APR aquí en Chile ha llevado a que el programa junto al aporte del Estado, que te hace grandes aportes, por eso me da rabia cuando veo que el Estado hace aportes y veo que los dirigentes hacen pebre a los servicios, por que son malos dirigentes, que se aprovechan de los APR, yo lo he visto, ahí es donde los servicios van cayendo con las malas administraciones. Y la ley, el ministerio es poco lo que puede hacer en ese sentido, por que no puede vigilar el servicio, a pesar de que todo esto, toda la implementación que el estado hace a través del ministerio, ellos no pueden vigilar a los dirigentes, no hay una ley que lo faculte, y eso me da pena. Pero el programa APR ha sido muy exitoso, el campo ha cambiado mucho habiendo agua potable. Chile ha cambiado mucho desde que llegó el agua potable al campo. Al principio yo sacaba el agua del pozo...y a la mujer sobre todo le ha cambiado la vida, ahora tienes tus duchas, lavadora automática, baños, antes no, puras letrinas. Esa realidad todavía existe, pero cada vez menos. Esta ley tiene que salir por que esta ley va a trabajar los servicios de agua que son desconcentrados en cuanto población. Por que no te pueden hacer un APR donde hayan menos de 15 casas por kilómetro lineal. En esta ley eso está incluido, darle acceso a la población rural dispersa. Esta ley tendrá a lo mejor sus falencias, pero más tiene beneficios.

F-¿Que falencias tiene?

T-Que sobre las tarifas nos va a intervenir la SISS, podría ser que las tarifas las interviniera el MOP, puede ser, que lo mas amenazador que son las tarifas, pero nosotros tenemos que demostrarle a la Superintendencia que con las tarifas que tenemos, por eso tenemos que hacer un plan tarifario y demostrar la tarifa que necesitamos, y eso va a regular el sistema de tarifas, por que hay unos sistemas que tienen las tarifas muy altas y eso no es necesario. Entonces, a nosotros nos van a dar la opción de presentar una tarifa y llevarla a la asamblea y decir “nosotros podemos rebajarla a un 10% o subirla a un 10%” eso es lo que la superintendencia nos va a decir. Fíjate que no encuentro otra falacia, a como estaba antes si, por que nos obligaba a transformarnos en cooperativas, a los servicios que estábamos en áreas urbanas, y eso significa mas gasto para el servicio

F-¿Tú me podrías decir a grandes rasgos cual es la diferencia entre la cooperativa y el comité?

T-La diferencia es la ley que te regula. Los comité están con la ley de juntas de vecinos, y las cooperativas con la ley de cooperativas, esta te exige por ejemplo anual hacer una auditoria en tu cooperativa lo que te significan hartas lucas. Y hay cooperativas que son pequeñas...hasta el año 73, todos los servicios de APR que hubieron entre el 64 y el 73 fueron cooperativas, después del golpe militar se crearon los comité, como para simplificar la cosa, por que es mas simple

F-¿Entonces por que siguen existiendo cooperativas hasta el día de hoy?

T-Por que ellas se formaron como cooperativas. De todas maneras un comité es más simple, son menos gastos, por que en la cooperativa tienes que tener un gerente, lo que es caro, por que tiene que ser una persona preparada, ya de partida, genera mas gasto. Y con esta ley los comités y las cooperativas tienen los mismos derechos y obligaciones. Si nosotros ya nos estábamos preparando para transformarnos en cooperativa, teníamos todo un cuento hecho, teníamos hasta los estatutos aprobado y todo por la asamblea, por que como nos iban a obligar en convertirnos en cooperativa, teníamos todo el trabajo hecho, pero ahora no po, por suerte que lo cambiaron

F-¿Es cierto que los socios de los comité tienen que pagar una cuota para formar parte del comité?

T-No. Lo que pagan son el consumo, esas son las cuotas. Pagan un cargo fijo, y de ahí, cada metro cúbico de agua tiene un valor. Los cargos fijos son para la manutención, para los costos fijos que existen todos los meses, pagar la luz, los trabajadores, las imposiciones, etc. A nosotros no nos da, tenemos un cargo fijo muy bajo, de \$1500 pesos.

9.1.3. Entrevista a Manuel Mundaca. Presidente Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU)

Miércoles 8 de Junio, 2011. 14:00 hrs

F= Fernanda

M=Manuel

F- ¿Cómo caracterizaría el estado actual de las APR en Chile?

M- En general un 70-80% de los comité en Chile tienen buena gestión, están en buenas condiciones en cuanto a dirigentes. Sus problemas habituales en esta región y comuna es por el tema de sequía, pero se ha ido solucionando por el tema de la asociatividad, las asociaciones están levantando demandas y el MOP y el GORE estén apoyando esos temas.

F- ¿La cobertura de APR alcanza hasta un 99,5% en una población rural concentrada, que pasa con el otro 0,5%, que pasa con la población rural dispersa?

M- La dispersa ya la estamos atacando, estamos ampliando redes. La idea es ampliar redes de los mismos sistemas existentes, para que no hayan comité tan pequeños que no puedan solventar los gastos que conlleva la operación de este sistema. En eso estamos trabajando ahora, y a su vez también, con la nueva autoridad hemos tenido varias reuniones. Y no solo en la zona dispersa, el estado debe hacer su aporte, por que también somos chilenos, el cambio de la calidad de vida debe llegar al mundo rural como corresponde, y no puede

haber dos clases de chilenos: uno urbano y otro rural. Al urbano se le entrega agua potable, alcantarillado, luminaria, y al mundo rural, escasamente subsidio habitacional

F-Osea que hay un plan en acción para llegar a lo disperso

M-El tema es que no se si vamos a poder cambiar la visión a las autoridades que le cambiaron el programa social al programa y le están poniendo el valor económico, que con 130 UF no somos capaces de solventar el tremendo gasto de llevar redes de 2 a 3 kilómetros para 4 casas que necesitan agua. El estado da 130 UF por empalme, y es lo que le estamos diciendo al ministerio, principalmente al ministerio de obras públicas, osea a hacer conciencia social a los demás ministros, a los parlamentarios, al presidente de la República, que esta agenda no se puede medir económicamente sino que hay que ver el tema social, la escasez hídrica que yo hace más de 15 años que estoy diciendo sobre este terremoto silencioso en Chile, especialmente el secano costero, agrícola, en mi cuarta región hay muchas comunidades agrícolas del tiempo de la colonia y que el Estado las ha dejado abandonadas

F-¿Me puede decir algo sobre los modelos de gestión del agua?

M-En Chile el tema de las empresas sanitarias no es de Chile, sino que son empresas españolas, italianas, el 0.2% del agua restante del país está en manos de las APR

F-¿Cual es la relación del SEIA y las APR? ¿Existe una relación ahí?

M-Si, sobre todo cuando hay un millón concentrado, tiene que haber un resguardo a la naturaleza, no depredar las zonas verdes. En cuanto a los APR nosotros tenemos regulado ese tema, sacamos el agua que necesitamos para nuestra gente, tenemos un medidor de caudalímetro a la salida de los pozos, que es lo que les pedimos a la DGA y a los privados que den a conocer cuanto están gastando de esa agua, nosotros si lo hacemos

F-¿Por qué es tan relevante el Proyecto de ley de los servicios sanitarios para las APR?

M-Cuando se inició el programa el año 64, éramos del Ministerio de Salud, eran puras cooperativas, fracasó ese tema y luego siguió por el MOP como comités y cooperativas de Chile, y es relevante por que no tenemos un marco regulatorio en el mundo rural, el tema

de las aguas servidas es terreno de nadie...los municipios no se quieren hacer cargo de las plantas de aguas servidas, nosotros tampoco por que el programa es solamente de agua potable rural, no el tratamiento de aguas servidas, y hay una ley que apuntaba a la regulación y al cambio de vida que debemos tener los chilenos, por que si bien es cierto que tenemos que ser concientes que con pozos negros u otro tipo de planta empezamos a contaminar las pocas napas que tenemos para consumo humano

F-La FENAPRU no abraza todas las APR, ¿Por que no?

M-Hemos tenido problemas en algunas regiones, sobre todo la tercera región hacia el norte donde no hay asociatividad, si hay comité que han llegado a FENAPRU, pero tampoco tenemos recursos nosotros como dirigentes nacionales para poder llegar a esas regiones, e incentivarlos, y organizarlos y enseñarles como tiene que ser la asociatividad para que puedan levantar proyectos, el caso mismo que anduvimos hoy día, nosotros en la cuarta región ya tenemos levantado la cartera de proyecto hasta el 2013, es un trabajo grande que han hecho las asociaciones, eso es en la cuarta región, en las otras si bien hay asociaciones pero como de papel, no hacen sus reuniones, no traspasan la información a los usuarios y es debido a que esta muy negativa la gente para la asociatividad, se necesita una cooperación, para que el dirigente se pueda mover a nivel nacional y llevar la demanda a la federación para que nosotros llevemos la demanda al ministerio, la gente es reacia a pagar cuotas sociales para los dirigentes, el caso mío, hace 4 meses que ando viajando solamente con mis propios recursos por que la federación no tiene recursos ni de donde conseguir plata para que podamos movernos a través del país, por eso que lamentaba yo que no pudimos consensuar esta nueva ley que sacó ahora el MOP y que nos manda a discutir al congreso, vamos a tener que gastar los últimos recursos que tenemos de nuestros bolsillos para hacer entender a los diputados que la ley que queremos es a la medida de nosotros, nosotros sabemos lo que necesitamos, lo que a diario estamos pasando y los parlamentarios muchas veces no tienen idea que qué es un comité, o qué es un APR

F-¿Usted conoce algunos sistemas exitosos de sistemas públicos comunitarios en América latina?

M-Lamentablemente no he salido del país, solamente a un congreso en Rosario donde llegaron algunas asociaciones de Brasil, y dieron a conocer su experiencia, también trabajan igual que nosotros, somos utilizados por el Estado y no nos paga nadie un sueldo

F-¿Usted siente que son utilizados por el Estado?

M-Así es, y además nos sentimos tan orgullosos de que gracias a la gestión social, el rol social de dotar a la comunidad de agua potable rural por lo menos para detener las enfermedades, pero el Estado no gasta en los dirigentes, sino que la inversión es de obra solamente

F-Claro, sin las APR sería muy difícil la vida en la ruralidad

M-Así es y la mortalidad iría sobre el 50%. En la cuarta región a nosotros por la sequía se nos está contaminando una fuente, con cloruro, con materiales minerales que llegan y tenemos que colocar una tecnologías de osmosis inversa que es un alto costo de recursos que hay que suministrar. Algunas localidades pagan más de \$1000 el metro cúbico y \$5000 pesos de cargo fijo para poder solventar a medias los gastos que requieren estas placas

F-¿Como solucionaría usted el problema del agua que ve en el mundo rural ahora?

M- Sigo pensando que he estado mas de 20 años diciendo que hay que cosechar agua, hacer tranques en los afluentes de ríos y quebradas para detener el agua en tiempos de invierno y así cargar nuestras napas, y en las localidades que ya están pasando de dispersas a concentradas con este exitoso programa que es el APR, y quien esté por parte del MOP, que haga esa inversión, y por otro lado el ministerio de agricultura, hacer franjas de filtración en las laderas, y así, una infinidad de cosas que se deberían haber hecho hace 20 años atrás por que qué pasa ahora? Llueve y en media hora está el agua en el mar, y con qué nos quedamos; con los terrenos lavados, menos tierra, menos producción agrícola y vemos pasar el agua.

F- Esa era la entrevista, ¿Hay algo más que quisiera decir?

M-Si, bueno, hemos tenido un buen aliado por parte de la DOH, nos han apoyado en muchos temas, pero también lamento que en algunas comunidades como las que vimos

recién (San Pedro de Melipilla) las tengan tan desamparados, y que también son chilenos que necesitan apoyo. Me voy muy preocupado que la DOH, estando tan cerca, estos comité estén a la deriva, a la del mas fuerte, y que si no fuera por el municipio que algo los apoya, no se que sería de ellos.

9.1.4. Entrevista a Eugenio Celedón, Gerente general de Hidrogestión S.A, Asesor de la Dirección de Obras Hidráulicas y Presidente de la Asociación Latinoamericana de hidrología subterránea para el desarrollo, ALHSUD Capítulo Chileno.

Fecha: Martes 5 de Julio 2011, 19:00 hrs.

F= Fernanda

E= Eugenio

F-¿Cuál es su opinión de las APR? ¿Considera que las APR son útiles para el país?

E- Siempre he estado ligado a las políticas de agua, y en materia de las APR, cuando todavía no existía un proyecto de ley que buscara la institucionalización de esos sistemas de abastecimiento, y entendiendo que han sido soluciones muy beneficiosas para el país por que han ido a atender las necesidades de las comunidades que no son urbanas y que en el fondo no están resueltas por el Estado de una manera evidente. Los APR, que vienen de antiguo, por que los primeros sistemas los atendió el servicio nacional de Salud en los 60, después dependieron de la DOH del MOP, y después del SENDOS, y cuando se privatizaron los SENDOS y se transformaron en empresas privadas, como lo son hoy en día... Opino de las APR que es un sistema que ha sido y que es muy importante para el desarrollo del país por que en el fondo viene a atender desde el Estado necesidades que son básicas, tanto para las personas que están más alejadas de los centros urbanos como para el país desde la perspectiva que disminuye los problemas de salud, los problemas de riesgo, por que además el agua, siendo un bien vital, es un elemento básico para el desarrollo, por lo que si tu no tienes agua, ni una vivienda ni una educación razonable, son servicios que

contemplan desarrollo y movilidad social para todas esas personas. Antes de que se empezara la tramitación de la Ley, varios profesionales nos juntamos por mucho tiempo, tratando de producir una propuesta de institucionalización de las APR, por que ¿cual es el problema de las APR? Es que siendo una muy buena iniciativa y que prácticamente todos los gobiernos han valorado y que las entienden como un espacio de inversión necesario para resolver problemas que tiene el país en diferentes sectores más apartados, como no dependen de una ley ni tienen una institucionalidad que esté vigente si no que dependen solamente de los presupuestos que año a año se le asignen al MOP para atender ese tipo de concepto, no tienen una seguridad de continuidad en el tiempo, pues podría llegar un gobierno que no le interese o que considere que no le renta políticamente no produce dividendos etc, y le asigne nada de plata, y en el fondo, todos esos servicios quedan en una situación desmedrada, incluso hasta tener dificultades y desaparecer por que no tuvieron el apoyo necesario para su funcionamiento, para su crecimiento, para las inversiones que les son necesarias para su evolución, sin embargo, está visto para el país que la institucionalización del sector sanitario, haya quedado o no en manos del estado, ha sido buena, por que en el fondo fija pautas de funcionamiento, fija tarifas, fija exigencias de calidad.... Chile, desde hace mucho tiempo, ha sido un pionero en términos de dar un servicio en el área sanitaria, en el servicio del agua potable y alcantarillado liderando América Latina

F- ¿Y por que no se aprueba esa ley entonces?

E- Por cuestiones de intereses, por que hay diferentes formas de organizar una solución de ese tipo. Hay diferentes aspectos, uno es el cómo se financia, si el financiamiento corre por los propios usuarios, o una participación de privados que inviertan capitales y tuvieran retorno en cuanto a lo que invierten, y que desde esa manera el Estado necesita invertir poco o nada, y ese sea un ámbito como hoy día ocurre con las sanitarias urbanas que dependa del funcionamiento de empresas, y hay otros que piensan de manera distinta, entre lo que me cuento, y pienso que es invaluable, y tiene un sentido social, tipo sentido país, el valor que tiene la formación de comunidades y el que ellos sean capaces de organizarse para funcionar por si mismos y resolver sus problemas, entonces yo pienso que la solución es más adecuada cuando uno incorpora esa forma de funcionar, esa variable en la forma de

organizar, y en el forma de resolver, es por eso que mi mirada dice que es preferible fortalecer a las comunidades de APR aprovechando el concepto y la legislación vigente que son las cooperativas, entonces que se establecieran cooperativas regionales integradas por cada uno de los servicios de las comunidades en forma individual, de manera que en un nivel mas macro, pudieran organizarse y lograran economías de escala, que lograran beneficios de integración, que les permitiera que con aportes propios y dentro de sus mismos pagos o copagos, como tarifas, o como gastos de funcionamiento, pudieran financiar departamentos técnicos, en el fondo pudieran actuar como empresa, pero siendo ellos los dueños y gestores de su propios funcionamiento. De esta forma tu valoras la capacidad de gestión que tienen ellos como comunidades, valoras el potenciamiento de ellos como organización, valoras el que siendo ellos los que están preocupados de su propia operación, además resguardan el recurso, por que son ellos mismos los que van a buscar mejorar su economía, de proteger el recurso, de consumir menos, de que su solución sea de calidad etc.

F- ¿Es necesaria una mayor regulación por parte del Estado?

E- Yo creo que si, por que fijate que un valor inmenso que tuvo la sanitaria en el ámbito urbano, es que se separó la operación de la regulación, de verificar que las cosas se hicieran bien, entonces, igual que en cualquier ámbito en que haya alguien que pueda supervisar, funciona, lo hace bien y permite que ese sistema opere adecuadamente y se mantenga bien en el tiempo, al generar la SISS y generar las empresas del Estado, cualquiera sea su fórmula, donde la operación tiene una supervigilancia y una exigencia y la ejercen distintas personas o instituciones, obliga a que su funcionamiento sea más adecuado por que impide que se justifiquen los errores. Eso desde el punto de vista de la regulación, entendiendo a la regulación como normas, objetivos, exigencias. Ahora, desde el punto de vista de la regulación en la institucionalidad que significa que haya leyes que establezcan cuales son las obligaciones del Estado, de los usuarios, de quienes dan los servicios etc, y que exista un patrón en el país que vele para que los sistemas sean lo suficientemente efectivos, eficientes, salubres, y que puedan permanecer en el tiempo, y que defina cómo se hacen las inversiones, cuales son las responsabilidades, qué es lo que paga o no el usuario, etc, también es indispensable por que evita que un servicio tan importante de muchos miles de

personas, que son chilenos igual que cualquiera de nosotros, y que tiene esa necesidad básica y que es una obligación del país que esas personas dispongan de esa solución. Al final de cuentas, lo que interesa es que eso no esté supeditado al pensamiento de ningún gobierno que llega, sino que sea una solución que esté establecida por el país y que sea regular, o sea, que permanezca en el tiempo, y esa es la importancia de que haya una ley que los regule

F- En las APR existen un montón de problemas en términos de derechos de agua, de aprovechamiento de agua, también que hay poca cobertura en zonas semiconcentradas etc. ¿Que propuesta/solución daría usted para mejorar el servicio de las APR en Chile?

E- Acótame mas la pregunta, por que problemas hay muchos, desde que exista el servicio en la fuente, quien hace esas inversiones, después esta todo el tema de cómo tu te organizas, si lo haces desde los usuarios o pones un administrador del recurso, después esta el tema de cuanto cobras, y qué es lo que paga el usuario, si paga solamente la operación y la mantención, o si paga también las inversiones

F- Entiendo, yo me refiero por ejemplo a que hay 800.000 personas en Chile que no tienen acceso a agua potable, que son los no concentrados, por ejemplo ahí, ¿Qué propuesta tendría usted para revocar ese problema?

E- Yo tengo una propuesta de pensamiento lógico que no es a lo mejor el más querido como solución, pero yo pienso que el país tiene que proteger a los mas débiles, resolviendo los problemas que ellos no puedan responder por si mismos, pero también tiene que proteger el recurso, buscando las soluciones que sean dentro de lo posible las más efectivas. Mi perspectiva es que lo que debiera buscar el país es un ordenamiento territorial donde se tratara de juntar a los dispersos, a los no concentrados, por que tu no puedes como país, estarte comprometiendo uno a uno con personas que quieren vivir solos y que a 20 kilómetros del poblado mas cercano, tengas que ir a no se, a llevarle una solución que vale muchos miles de pesos, por uno solo. Yo creo que hay muchos países que han buscado congrega a la gente dispersa, en villas rurales, talvez no en grandes poblados, pero en el fondo se generan polos de atención, donde el Estado si invierte de forma adecuada por que concentra la educación, la salud, el agua potable, el tratamiento etc, entonces es posible

resolver con menos recursos y de forma mucho mas eficiente las necesidades de varios, en vez de estarlas resolviendo en forma individual. Mi propuesta apunta a que el Estado debiera tener una planificación territorial que buscara convocar, no por la vía de la obligación, por lo tanto tienen que ser ubicaciones lógicas, distancias razonables, con soluciones de movilización, como de servicios básicos, etc, pero tampoco generando grandes urbes, por que eso tampoco es una buena solución, sino respetando conceptos de localización que tienen cada una de las comunidades, y de sus propias culturas, por que nosotros en Chile, tenemos muchas distintas culturas que tienen pensamiento muy diverso y que requieren de soluciones diferentes, por que también se trata de que el país crezca, que sea mas productivo para las necesidades de todos, pero no sobre la base de cercenar a nadie

F- ¿Y propuestas en torno a los derechos de agua, de que estos ya están casi todos ocupados, que ya no hay agua sino puro papel?

E- Pero eso es relativo por que para el tema de los derechos de agua hoy día esta vigente la posibilidad de constituir derechos, de regularizar derechos para las APR conforme al artículo 6° transitorio del Código del 2005, que se llamó la ley del mono, que terminó para los privados, pero para las APR yo entiendo que está vigente, y por lo tanto si nace un APR este tiene la posibilidad de tramitar sus derechos, y por que además, no estoy totalmente seguro por que es parte de lo que ha sido polémico en el último tiempo, pero el Código hoy día le permite al Estado reservar recursos de agua para necesidades básicas y que entiendo que de alguna manera lo ha hecho en algunas partes proyectando los potenciales crecimientos poblacionales y cosas de esa naturaleza. En el Código de Agua y en nuestra Constitución se establece que cuando el agua es de bebida, no es necesario tramitar derechos de agua, esta protegido el uso doméstico. Eso igual protege a las APR

F- ¿Las APR contribuyen a la democracia del agua en Chile, o son simplemente subordinados del Estado?

E- Es que depende como están organizadas, todo depende de lo que se defina dentro de la ley que las va a regular. Por que tan como están organizados hoy día que son comunidades de agua, contribuyen a la democracia del agua en Chile, por que los derechos son de los usuarios (el derecho de aprovechamiento), por que aun cuando el agua no es tuya, es un

bien que tu puedes transar en el mercado y que en definitiva pasa a ser de propiedad de hecho, por que aunque el agua no es tuya, el uso es tuyo. El hecho de que las comunidades hoy día estén organizadas como comunidades y no como empresas ni como cooperativas. Si se constituyen como cooperativas o como comunidades, los usuarios siguen siendo dueños del servicio, y siguen siendo dueños de los derechos de agua, por lo tanto, obviamente que el agua esta distribuida en un gran número de personas que la utilizan para un fin, y que va a ser muy difícil que esa agua cambie de objetivo, por que tendría que tener la aprobación de muchos para que se dejara de usar el agua potable o se vendiera para otra cosa. Sin embargo, si a las APR las funden en una empresa y se transformen en un gran área de concesión rural, dependiendo de las limitaciones que tenga esa empresa primero, si pasan todos los derechos a ser de ella, obviamente que deja de haber una democracia del agua, por que dejan de ser los derechos de muchos, y pasan a ser los derechos de uno. La respuesta es relativa, tal como funciona hoy día, si, el agua es propiedad de muchos y hace que todos se comprometan con lo que tienen, de otra manera se convertirían en unos clientes que incluso podrían ser dejados de ser servidos.

9.1.5. Pauta de entrevistas realizadas en Petorca durante el trabajo de terreno entre los días 24 de Enero y 7 de Febrero del 2010.

La pauta de entrevista dirigida a dirigentes o socios de APR y/o campesinos fue:

- 1- ¿En qué ha cambiado la relación entre ustedes (petorquinos) y el medio ambiente últimamente?
- 2- ¿Usted cree que en esta comuna, los habitantes cuentan con lo mínimo para vivir sin problemas? (Necesidades básicas satisfechas)
- 3- ¿De qué forma?
- 4- ¿Cómo se adaptan los petorquinos a la escasez de agua?
- 5- ¿Cómo se introduce el cambio de la escasez de agua?
- 6- ¿Cómo ha cambiado la conducta y el comportamiento de la gente y la suya por la escasez de agua?
- 7- ¿Las instituciones son útiles? ¿Qué medidas toman frente al tema?
- 8- ¿Existe una debilidad en el desarrollo de las capacidades humanas producto de la escasez de agua?

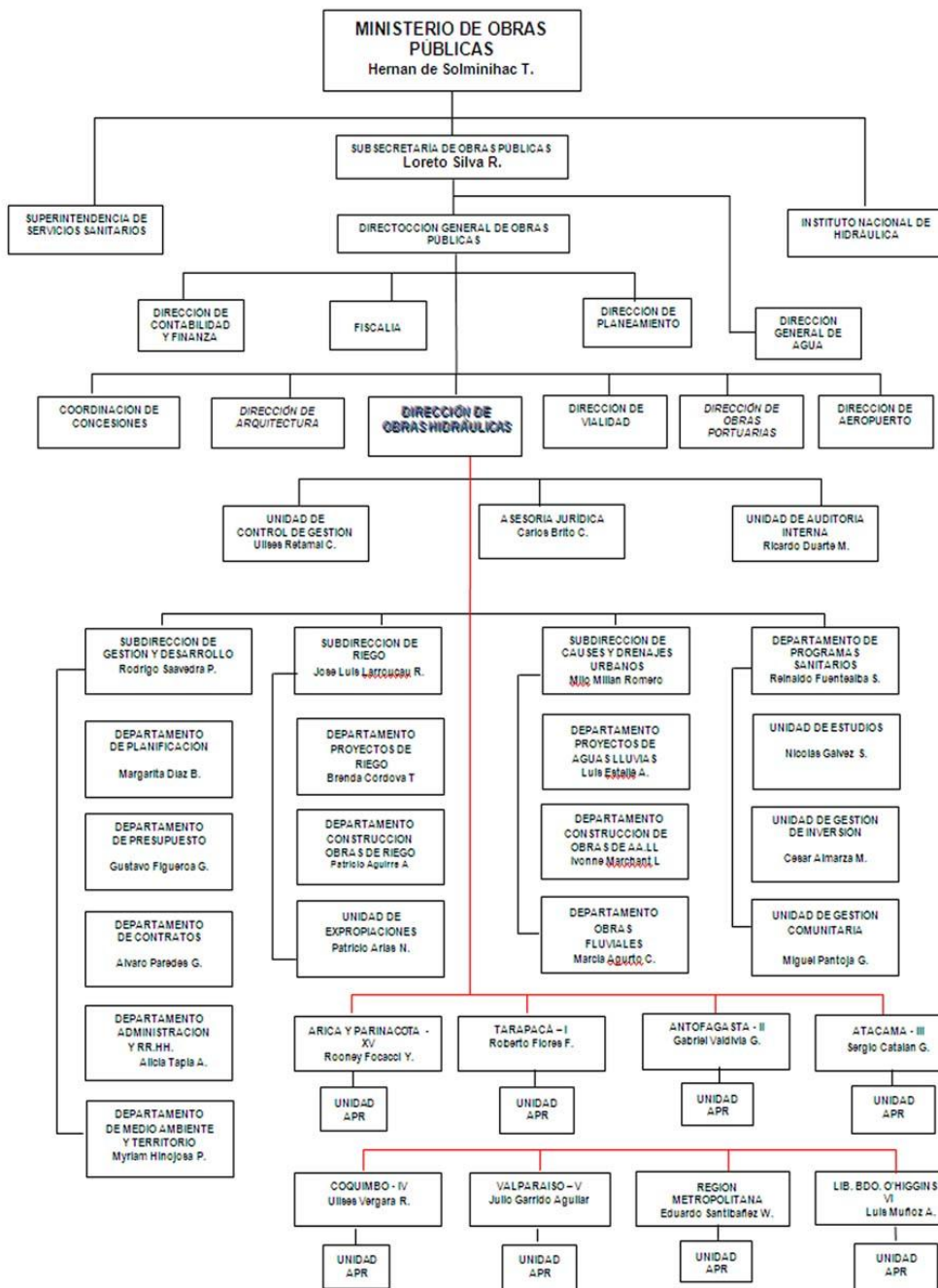
- 9- ¿Qué han hecho ustedes frente al tema de la escasez del agua? ¿Se organiza usted con sus vecinos para conseguir un mejor acceso al agua?
- 10- Según su opinión, ¿A qué se debe la escasez del agua en la comuna de Petorca?

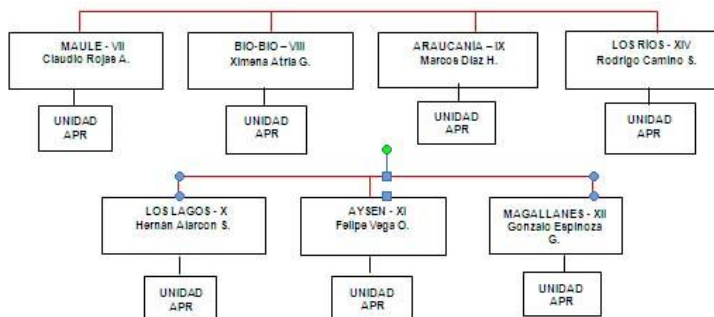
9.2. Organigrama del Ministerio de Obras Públicas⁴⁸

En la gestión pública del agua potable en Chile intervienen múltiples Ministerios tales como el Ministerio de Economía, el de Salud, el del Trabajo, el de Planificación, de Agricultura, sin embargo, el que tiene mayor relevancia para las APR es el de Obras Públicas, es por esto que aquí se presenta su organigrama.

⁴⁸ Dicho organigrama fue aportado por Nayaret Sierra, de la Unidad de gestión comunitaria, del Departamento de Programas sanitarios de la DOH, MOP, el 1 de Junio del 2011.

ORGANIGRAMA





9.3. Glosario

Antropología Ambiental: Es el estudio de la relación bidireccional que existe entre el medio ambiente y la cultura: que la una afecta, determina y condiciona a la otra.

APR: Sistema de Agua potable rural. Las APR nacen con el fin de mejorar el abastecimiento de las aguas potables en zonas rurales. Estas tienen como misión el abastecer de agua potable a localidades rurales, contribuyendo al desarrollo económico y a la integración social del país. Sus objetivos son el dotar de agua potable a la población rural, según calidad, cantidad y continuidad de acuerdo con la Norma Chilena NCh 409 Of. 84.⁴⁹ Como también el obtener de los habitantes beneficiados una participación responsable y permanente, para que sea la propia comunidad organizada, quien efectúe la administración del servicio una vez construido.⁵⁰

Arranque domiciliario: Parte de la instalación domiciliaria de agua potable comprendida entre la cañería matriz de la red pública y la llave de paso colocada después del medidor; incluida dicha llave.⁵¹

Asignación de agua: Es el proceso mediante el cual un recurso hídrico disponible se distribuye entre los solicitantes legítimos, y los derechos de agua resultantes se conceden, transfieren, revisan y adaptan. Es así como los procesos de asignación generan una serie de derechos que regulan el uso del agua en una cuenca (Le Quesne et als 2010:10).

⁴⁹ Esta norma se estudió para actualizar las especificaciones de los capítulos 1 a 8, ambos inclusivos, de la norma chilena NCh 409.Of70 Agua Potable- Requisitos, declarada oficial de la República de Chile por Decreto N° 354 del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de fecha 22 de Abril de 1970..Esta norma ha sido declarada Oficial de la República de Chile por Decreto N° 11, de fecha 16 de enero de 1984, del Ministerio de Salud. Información extraída de: <http://www.angelfire.com/sc/polako/Nch409.html>. Consultado en Marzo, 2011.

Esta norma establece los requisitos de calidad que debe cumplir el agua potable en todo el territorio nacional, según parámetros microbiológicos y de turbiedad, según sustancias o elementos químicos de importancia para la salud, según elementos radioactivos, según parámetros relativos a las características organolépticas (característica de una sustancia que se percibe con los sentidos) y según a los parámetros de desinfección. Información extraída de: http://www.dinta.cl/docs/NCh409_1_2005.pdf. Consultado en Marzo, 2011.

⁵⁰ Extraído de: <http://apr.mop.cl/index.htm>. Consultado en Marzo, 2011.

⁵¹ En: <http://www.proyectosfindecarrera.com/definicion/arranque-domiciliario.htm>. Consultado en Abril, 2011

Comité: Junta. Comisión de personas encargadas de un asunto⁵². Los Comité de APR están regidos por la Ley de Juntas de Vecinos. Los objetivos de los comités, son: el distribuir agua potable en calidad, cantidad y continuidad, de acuerdo a la normativa y a la capacidad técnica del servicio, el recaudar y administrar los recursos provenientes de la explotación del servicio, y el promover la participación activa y responsable de los socios.⁵³

Cooperativa: Empresa establecida sobre la base de una participación igual de sus socios en la formación de capital, la administración, los beneficios y las pérdidas.⁵⁴ Por otro lado son cooperativas APR aquellas empresas que de conformidad con los principios de la autoayuda, autoadministración y autorresponsabilidad, tienen por objeto mejorar las condiciones económicas de sus socios. Las cooperativas se rigen por sus disposiciones. Las cooperativas representan un modelo de organización empresarial, que persigue fines económicos y sociales. Lo anterior implica que los aportes de sus asociados en el patrimonio de las cooperativas están representados por cuotas de participación, que por definición son transferibles y rescatables incluyendo en caso de disolución y liquidación de la entidad. Además, las cooperativas disponen de un marco regulatorio propio, constituido por la ley del ramo y un reglamento, además de normas e instrucciones de carácter contable y administrativo, dictadas por el Departamento de Cooperativas para perfeccionar el funcionamiento de las cooperativas.

El Departamento de Cooperativas, dependiente del Ministerio de Economía, es la entidad encargada del fomento y supervisión de las cooperativas, en resguardo de los intereses de los asociados para que el sistema sea menos riesgoso y más transparente.⁵⁵

⁵² En: <http://www.definicion.org/comite>. Consultado en Marzo, 2011.

⁵³ Información extraída de: apr.mop.cl/capacitacion/documentos/2009/Administracion_Sistemas_APR.ppt

⁵⁴ En: <http://www.fao.org/Wairdocs/X5035S/X5035s0o.htm>. Consultado en Abril, 2011

⁵⁵ Información extraída de: <http://www.aprchile.cl/APR/las-cooperativas-de-agua-potable-rural.html>

Cuenca: Los recursos renovables y utilizables de agua dulce del mundo se hallan en lagos, humedales, ríos y acuíferos. Una cuenca hidrográfica o lacustre es el área delimitada por las divisorias de aguas de un sistema de arroyos y ríos que convergen en la misma desembocadura. En el caso de los ríos, esta desembocadura es generalmente el mar, pero puede ser un cuerpo de agua interior, como un lago o bañado. Una cuenca subterránea o un acuífero es un cuerpo discreto de agua subterránea.

Se ha reconocido que la cuenca es una unidad hidrológica práctica para la gestión de recursos hídricos. Diferentes disciplinas, y diferentes países, utilizan diferentes términos, tales como cuenca, cuenca de captación o cuenca hidrográfica.

Cultura y Cultura del agua: Entendemos por cultura, entonces, a los modos de ser (pensar - sentir – valorar- decir) de hacer, de vivir, de los pueblos, incluidos los modos de satisfacer sus necesidades, es decir, la peculiar manera de generar estrategias de vida. Llamamos ‘cultura del agua’ al conjunto de modos y medios utilizados para la satisfacción de necesidades fundamentales relacionadas con el agua y con todo lo que dependa de ella. Incluye lo que se hace con el agua, en el agua y por el agua para ayudar a resolver la satisfacción de algunas de estas necesidades fundamentales (Vargas 2006:38)

Desarrollo: Es el conjunto de cambios sociales y mentales gracias a los cuales el aparato de producción se acopla a la población y le permite obtener una tasa de crecimiento que se juzga satisfactoria. El desarrollo implica una relación dialéctica entre el aparato de producción y la población (Vacchino 1981. En: Vargas 2005: 38).

Desarrollo sostenible: Según el Informe Brundtland (1987): es el que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Ecología cultural: Estudia las relaciones del hombre con su ambiente físico a través de niveles de integración que van de lo local (una comunidad) a lo regional, lo nacional o lo internacional. Afirma que los patrones de comportamiento culturales permiten la adaptación del hombre al ambiente mediante una serie de interacciones dinámicas. La adaptación sociocultural se realiza mediante ajustes que no son filogenéticos y por lo tanto

varían de acuerdo con los sucesos que afectan la vida de las comunidades. Esta teoría pone especial atención en las reacciones y respuestas emitidas por los seres humanos a través de lo que conocemos como cultura, la cual nos permite comprender y explicar los procesos de cambio social y las adaptaciones. Este razonamiento teórico permite también entender cómo los grupos humanos pueden percibir los efectos ocasionados por los riesgos en el ambiente”. (Steward 1955:30)⁵⁶

Ecología política: es la “*política de la reapropiación de la naturaleza*” (Leff 2003:137)⁵⁷. También se entiende a la ecología política como una manera de traducir al campo político el concepto de ecología. La ecología política reúne diferentes disciplinas como la economía ecológica, el derecho ambiental, la sociología política, la antropología ambiental, y la ética política: “*A la ecología política le conciernen no sólo los conflictos de distribución ecológica, sino el explorar con nueva luz las relaciones de poder que se entretajan entre los mundos de vida de las personas y el mundo globalizado*” (Ibid:125). Justamente las relaciones de poder que se vislumbran entre las partes del conflicto es lo que se tratará de comprender en esta tesis donde encontramos, parafraseando a Leff, los mundos de vida de las personas como el mundo globalizado.

Enfoque de la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH): El enfoque de GIRH ayuda a administrar y desarrollar los recursos hídricos en forma sostenible y equilibrada, teniendo en cuenta los intereses sociales, económicos y ambientales. Reconoce los diferentes grupos de interés que compiten entre sí, los sectores que usan y abusan del agua, y las necesidades del medio ambiente.

El enfoque integrado coordina la gestión de recursos hídricos en todos los sectores y grupos de interés, y a diferentes escalas, desde la local a la internacional. Pone énfasis en la participación en los procesos nacionales de formulación de leyes y políticas, estableciendo

⁵⁶ En: Steward, J.H. (1955). *Theory of culture change*. The Methodology of Multilinear Evolution. University of Illinois press.

⁵⁷ En: Leff, E.(2003). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. *Revista Polis*. Volumen 2, N°5.

una buena gobernabilidad y creando acuerdos normativos e institucionales efectivos que permitan tomar decisiones más equitativas y sostenibles. Toda una gama de herramientas, tales como evaluaciones sociales y ambientales, instrumentos económicos, y sistemas de información y monitoreo, respaldan este proceso.

FENAPRU: Federación Nacional de Agua potable Rural. Esta nace el año 2005. La FENAPRU es una organización superior de los comité, es una agrupación gremial que une a asociaciones gremiales, y agrupa al 90% de las APR del país.

Gestión del agua: Se llama gestión del agua al conjunto de decisiones que afectan y condicionan el uso que se hace de ella (Vargas 2005:27).

Gestión de cuencas: Los gobiernos nacionales establecen las políticas para el uso y protección de los recursos hídricos en un país. Si bien la implementación de dichas políticas es eficaz en muchas escalas, allí donde se implementan políticas a escala de cuenca, existe la oportunidad de generar soluciones para "toda la cuenca" y resolver controversias aguas arriba, aguas abajo (para un río) y de región a región (para un lago o el agua subterránea). El enfoque de "toda la cuenca" permite la evaluación de un impacto a nivel de sistema. En otras palabras, las políticas nacionales, así como también los acuerdos internacionales y los convenios regionales para aguas transfronterizas, se aplican en cuencas naturales. La relación que existe entre la gestión de los recursos hídricos dentro de un país y la gestión del agua en cuencas se vuelve, de esta manera, dinámica y más sensible a las circunstancias cambiantes, sean estas ambientales, sociales o económicas.⁵⁸

Gestión pública del agua: La gestión pública del agua es el proceso de la toma desde la fuente hídrica en forma sustentable, hasta la llegada a los usuarios en calidad y cantidad suficiente para los diferentes usos que hacen posible la vida de una comunidad. La gestión pública comprende aspectos políticos y técnicos, ambos son importantes e

⁵⁸ Los anteriores conceptos fueron extraídos de:

Manual para la gestión integrada de recursos hidricos en cuencas, 2009. Global water partnership (GWP) y la red internacional de organismos de cuenca (INBO). En: http://www.inbo-news.org/IMG/pdf/RIOC_GWP_Manual_para_la_gestion_integrada.pdf. Consultado en Abril, 2011.

interdependientes. No es posible una buena gestión si existe inestabilidad política, social, económica, etc. tampoco si no se utiliza las mejores herramientas para gestionar los problemas o las oportunidades.⁵⁹

Marco regulatorio: está referido en forma extensiva a todas las leyes, normas reglamentarias del poder ejecutivo, y normas administrativas emanadas de los entes reguladores (Yañez y Orrellana 2007:27)⁶⁰.

Organización comunitaria funcional: Aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva.⁶¹

Población urbana y rural: Se entiende como “Entidad Urbana” a un conjunto de viviendas concentradas, con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000, con el 50 por ciento o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Excepcionalmente los centros que cumplen funciones de turismo y recreación con más de 250 viviendas concentradas y que no alcanzan el requisito de población, se consideran Entidades urbanas. En consecuencia área urbana, es el conjunto de las entidades urbanas⁶². De esta definición se deduce lo que es la población rural.

Privatización: “Privatización se refiere a la transferencia de funciones que con anterioridad eran ejecutadas exclusivamente por el gobierno, habitualmente a costo cero o por debajo de los precios de costo total, al sector privado a precios que aclaran el mercado y reflejan los

⁵⁹ Extraído de : www.laredvida.org/im/boletines/TEMA%202.doc

⁶⁰ En: Yañez, N y Orellana, R. (2007). *Servicios de agua potable, regulación y pobreza*. Plural editores. Bolivia.

⁶¹ Extraído de: http://www.leychile.cl/Consulta/Exportar?radioExportar=Normas&exportar_formato=pdf&nombearchivo=DTO-58%2C_INTERIOR_D.O.20.03.1997&exportar_con_notas_bcn=True&exportar_con_notas_originales=True&exportar_con_notas_al_pie=True&hddResultadoExportar=70040.2011-02-16.0.0%23. Consultado en Abril, 2011.

⁶² Información extraída del Censo 2002, INE, Chile.

costos totales de producción. [...] No se debe de presumir que la privatización siempre supondrá la sustitución de agencias de gobierno por firmas privadas con fines de lucro proveedoras de servicio. El sector privado también abarca voluntarios, grupos de autoayuda, y agencias sin fines de lucro. El tipo de organización privada que mejor proveerá determinado servicio depende de muchos factores, inclusive el tipo de servicio, la demanda del servicio, el ingreso de aquellos que recibirán el servicio, recursos y liderazgo en las organizaciones existentes, tanto en aquellas sin fines de lucro como en aquellas con fines de lucro, y por último, del marco regulatorio” (Kent, 1987a: 4-5. En: Castro 2008:6).⁶³

Proyecto de ley de APR: Actualmente se encuentra en el segundo trámite constitucional de la cámara de diputados, en la comisión de obras públicas, desde octubre del año 2009. La iniciativa legal permitirá a unos 1.500 comités y cooperativas de agua potable rural del país convertirse en Servicios Sanitarios Rurales y tener acceso a incentivos económicos, instrumentos de gestión y la facultad de hacerse cargo de la recolección de aguas servidas.⁶⁴

Saneamiento básico: Conjunto de actividades de abastecimiento de agua, colecta y disposición de aguas servidas.

Tipos de poblamiento rural: El poblamiento rural puede ser concentrado, semiconcentrado o disperso. El poblamiento rural concentrado se encuentra en aquellas localidades rurales que cuentan con una población superior a 150 habitantes e inferior a 3.000; una concentración superior a 15 viviendas por kilómetro de red. Es semiconcentrado cuando posee 8 viviendas por kilómetro de red y 150 habitantes, y cuando las cantidades son inferiores se habla de un poblamiento disperso.

⁶³ En: Castro, E. (2008). *Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y Africa: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social, y ambiental. Argumentos utilizados en los programas actuales que promueven una mayor participación privada en los servicios de agua y saneamiento.* Escuela de Ciencia política. Universidad de New Castle. Comisión Europea.

⁶⁴ Extraído del Programa de Agua potable rural. Dpto Programas sanitarios Dirección de Obras Hidráulicas: www.apr.mott.cl. Consultado en Abril, 2011

Uso consuntivo/no consuntivo de las aguas: Se entiende el uso consuntivo del agua como el aprovechamiento de los recursos hídricos para su consumo total, sin permitir su reutilización. Los usos no consuntivos se refieren a los casos en que se utilizan los recursos hídricos en algún tramo de su curso y luego son devueltos a la corriente normal.