



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE PREGRADO
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

Tesis para optar al título de Sociólogo

Gobernabilidad del Agua:

Análisis sociológico del discurso de gobernabilidad y conflicto de los principales actores de la cuenca de Limarí, Región de Coquimbo 2016

Autor: Cristián Sáez Cáriz
Profesor Guía: Rodrigo Figueroa
Santiago, Noviembre 2016

Contenido

Resumen	5
Introducción.....	6
Objetivo Central	9
Objetivos Específicos	9
Diseño Metodológico	10
Dimensiones	10
Muestra	13
Capítulo I: Antecedentes Sociohistórico en torno al Problema del Agua	15
1.1.- Los conflictos socio-ambientales en torno al uso del agua	15
1.2.- El caso de la conflictividad hídrica en la provincia de Limarí.....	17
1.3.- La escasez hídrica como un conflicto socio-ambiental	20
Capítulo II: Entre gobernabilidad y gobernanza: un problema teórico en torno a la gestión del agua	22
2.1.- Gobernabilidad y gobernanza.....	23
2.2.- Conflictos socio-ambientales	26
2.3.- Gobernabilidad y conflictos del agua: lo privado y lo común	28
Capítulo III: Discursos sobre Gobernabilidad del agua	31
3.1.- Responsabilidad de gestión del agua.....	31
3.1.1.- Actores Sociales.....	31
3.1.2.- Actores institucionales	33
3.1.3.- Actores empresariales	34
3.2.- Administración y regulación del uso del agua	34
3.2.1.- Actores sociales	34
3.2.2.- Actores institucionales	35
3.2.3.- Actores empresariales	36
3.3.- Derecho y propiedad del agua.....	37
3.3.1.- Actores Sociales.....	37
3.3.2.- Actores institucionales	38
3.3.3.- Actores empresariales	38
3.4.- Posición en torno al agua como derecho.....	39
3.4.1.- Actores sociales	39
3.4.2.- Actores institucionales	39
3.4.3.- Actores empresariales	40
3.5.- Críticas a gestión actual del agua	41
3.5.1.- Actores sociales	41
3.5.2.- Actores institucionales	42
3.5.3.- Actores empresariales	43
3.6.- Propuestas de participación en regulación y administración del agua.....	44
3.6.1.- Actores sociales	44
3.6.2.- Actores institucionales	45
3.6.3.- Actor empresarial.....	45
3.7.- Síntesis de las posiciones en torno a la Gobernabilidad del agua	46
4.1.- Relación de los actores sociales con la comunidad.....	48
4.1.1.- Actores sociales	48
4.1.2.- Actores institucionales	49
4.1.3.- Actores empresariales	50
4.2.- Relación con la institucionalidad pública.....	51
4.2.1.- Actores sociales	51
4.2.2.- Actores institucionales	52

4.2.3.- Actores empresariales	53
4.3.- Relación con las empresas.....	54
4.3.1.- Actores sociales	54
4.3.2.- Actores institucionales.....	56
4.3.3.- Actores empresariales	56
4.4.- Síntesis de las visiones entre actores e institucionalidad	57
Capítulo V: Conflictos de agua en el Limarí.....	59
5.1.- Conflictos por uso y propiedad	59
5.1.1.- Actores sociales	59
5.1.2.- Actores institucionales	61
5.1.3.- Actores empresariales	62
5.2.- Sobre los derechos para el uso el agua.....	63
5.2.1.- Actores sociales.....	63
5.2.2.- Actores institucionales	64
5.2.3.- Actores empresariales	65
5.3.- Gestión de los conflictos en torno al agua.....	66
5.3.1.- Actores Sociales.....	66
5.3.2.- Actores institucionales	67
5.3.3.- Actores empresariales	68
5.4.- Rol del Estado y autoridades en la gestión del conflicto.....	69
5.4.1.- Actores sociales	69
5.4.2.- Actores institucionales	69
5.4.3.- Actores empresariales	71
5.5.- Conflictos futuros por uso y propiedad del agua.....	71
5.5.1.- Actores sociales	71
5.5.2.- Actores institucionales	72
5.5.3.- Actores empresariales	73
5.6.- Alianzas con otros actores para resolver conflictos	74
5.6.1.- Actores sociales	74
5.6.2.- Actores institucionales	74
5.6.3.- Actores empresariales	75
5.7.- Síntesis de Conflictos de Agua en el Limarí.....	76
Conclusiones.....	78
Bibliografía.....	85
ANEXO	87
Cuestionario.....	87
Síntesis de Resultados	89

Resumen

La presente investigación busca analizar los discursos acerca de la gobernabilidad y conflictos del agua presentes en los actores claves –específicamente actores institucionales, sociales y empresariales- de la Provincia de Limarí, en el marco de la actual escasez hídrica.

A la luz del impacto del cambio climático y el avance de la desertificación en el norte de nuestro país, que disminuye la oferta de agua disponible en la cuenca de Limarí, es que aumentan los conflictos por el acceso al agua. Es por lo anterior que esta investigación busca comprender el escenario de gobernabilidad de este vital recurso en el territorio, y los mecanismos para resolver estos conflictos entre posiciones o intereses.

En consecuencia, los objetivos específicos son analizar los discursos de gobernabilidad (1), los relatos acerca de los conflictos de agua (2), y las percepciones en torno a la relación entre instituciones y grupos sociales (3), presente en los principales actores de la Provincia del Limarí.

La estrategia metodológica para abordar el problema de investigación será de orden cualitativa, analizando entrevistas semi-estructuradas mediante análisis de contenido.

La investigación es relevante para la disciplina sociológica, toda vez que busca aportar a la reflexión sobre las determinantes del conflicto social en torno a la administración de recursos básicos. A su vez, busca contribuir a la elaboración de marcos de análisis e instrumentos de medición en torno a los discursos y posicionamiento de actores relacionados con el conflicto del agua. Además, busca ser un aporte al entendimiento por parte de las ciencias sociales, de un problema emergente en Chile, y escasamente abordado por la literatura sociológica: el conflicto en torno al agua. En cuarto lugar, se trata de un aporte a analizar la pertinencia del concepto ‘gobernabilidad’ –más bien propio de la ciencia política-, e intentar proponer una nueva forma de toma de decisiones: la gobernanza. Finalmente, el estudio busca acompañar a los sectores sociales y fuerzas de transformación en la actualidad, en pos de una sociedad que garantice derechos básicos, en especial el ‘agua para todas y todos’, de manera democrática y que modifique las relaciones de poder.

Introducción

El estudio busca realizar un análisis de los discursos acerca de la gobernabilidad y conflictos del agua presentes en los actores claves de la Provincia de Limarí –en especial los actores sociales, institucionales, y empresariales-, en el marco de la actual escasez hídrica.

El agua se ha tornado un tema central en términos políticos y sociales. Tanto a nivel mundial como nacional es posible analizar la existencia de fenómenos tales como el aumento de consumo por el crecimiento de la población, la contaminación de los procesos productivos y humanos de fuentes de aguas. Todo lo anterior ha implicado que Chile experimente un déficit proyectado desde la Región Metropolitana hacia el norte. Lo anterior ha contado con explicaciones relacionadas con el cambio climático, el otorgamiento excesivo de derechos de aprovechamiento de agua, bajo nivel de control de extracciones, y un uso ineficiente del recurso hídrico por parte del sector agrícola.

La presión por el recurso hídrico se ha expresado en la emergencia de conflicto por parte de los actores sociales relacionados con la problemática. Principalmente es posible identificar a los empresarios, a los discursos estatales, y a los actores sociales que han sido parte de esta disputa. Esta problemática ha tomado especial importancia en la Provincia de Limarí, dado que lugares de bajo riego han experimentado prolongados períodos de sequía –enmarcados entre el 2008 y el 2016-, que han significado pérdidas económicas que se expresan en endeudamiento y riesgos en la inversión productiva. A su vez, la zona de secano cuenta con erosión del suelo debido al viento y agua, deterioros de las propiedades físico-químicas del suelo, y la pérdida de vegetación natural. Lo anterior se intensifica por la escasez de lluvias, que ha tenido impactos negativos en la población: pérdidas en el ingreso, inseguridad alimentaria, deterioro de la salud y dificultades en el acceso a los recursos naturales. El área humana, por su parte, han contado con irregularidades por parte de la empresa sanitaria, lo cual repercute en la capacidad de acceder al agua. Respecto, al área rural, no existe garantía en torno a las fuentes de agua, producto de la escasez hídrica. Finalmente, el sector minero ha evidenciado problemas en las microcuencas: existen problemas por el acceso

al agua, desconfianza entre las partes, y el uso que ha dado a derechos originalmente agrícolas en minería, que genera desbalances hídricos. Todo lo anterior ha llevado a la emergencia de movimientos ambientales en defensa del agua, y la emergencia de sectores organizados en la sociedad civil.

La problemática ha tematizado la relación entre el Estado y la sociedad, en torno a la gestión de recursos básicos para la reproducción social. En general en las políticas públicas se ha generalizado un modelo basado en la 'governabilidad', es decir, en la capacidad de un gobierno para procesar conflictos, brindando estabilidad institucional, política y económica para la toma de decisiones y la administración de recursos (Arbós & Giner, 1993; Camou, 2001; Flisfisch, 1989; Rial, 1988). Este concepto sería tensionado por la experiencia práctica en torno a la gestión del agua, toda vez que se acusa por los diversos actores dificultades en la administración estatal para llevar a cabo tareas de regulación, fiscalización, eficiencia, y lograr recoger las diversas aspiraciones sociales. En consiguiente, la presente investigación busca analizar la posibilidad de pasar de una 'governabilidad' a una 'governanza' del agua, es decir, pasar de una política que depende en última instancia de la acción estatal, a un modelo en que las decisiones se tomen de manera colectiva en las comunidades, considerando los intereses de los diversos sectores sociales (Serna de la Garza, 2010). Dicho enfoque no busca negar la responsabilidad del Estado, sino que se trata de reconocer su incapacidad de recoger la diversidad de intereses bajo una supuesta neutralidad. Se basa en el entendimiento de que los actores sociales implicados tienen un conocimiento de su ambiente, territorio y sus recursos, y por tanto deben ser parte de la política administrativa.

Es por todo lo anterior que la presente investigación busca comprender e incorporar efectivamente los intereses, valores, creencias y expectativas, no negando el carácter conflictivo que es propio de toda relación social, sino que aportando a visibilizar las diversas perspectivas implicadas.

La estrategia metodológica a utilizar en la investigación es de orden cualitativa, analizando entrevistas semi-estructuradas a los actores de instituciones públicas, empresas y organizaciones de usuarios del agua, y actores sociales de sistema de APR, comuneros agrícolas y pequeños agricultores.

La investigación comienza con el capítulo sobre “Antecedentes Sociohistóricos en torno al Problema del Agua”, que revisa los conflictos socio-ambientales en torno al uso del agua, el caso de la problemática hídrica en la provincia de Limarí, y la escasez hídrica como conflicto socio-ambiental.

El segundo capítulo se titula “Entre Gobernabilidad y Gobernanza: un problema teórico en torno a la gestión del agua”. En dicho capítulo se revisará lo que se ha conceptualizado como gobernabilidad, se presentarán las limitaciones del concepto, y luego se propondrá el paso al término gobernanza, en vista de la pertinencia que tiene en los conflictos socio-ambientales. Esta discusión necesitará dar lugar a la distinción entre lo público y lo común.

El tercer, cuarto y quinto capítulo se titulan, correspondientemente, “Discursos sobre Gobernabilidad del Agua”, “Visiones sobre las relaciones entre actores e institucionalidad”, y “Conflictos de agua en el Limarí”. En estos últimos se realizará la posición discursiva de los principales actores, y en el último capítulo “Conclusiones en torno a Gobernanza y Conflicto del Agua”, presentará los principales hallazgos de la investigación, y propuestas de investigación para próximos estudios.

La investigación es relevante para la sociología, dado que busca contribuir a la reflexión sobre las determinantes del conflicto social que surge en torno a la gestión y administración de recursos básicos. En segundo lugar, busca ser un aporte a la creación de marcos analíticos e instrumentos de medición en torno a los discursos y posiciones de actores relacionados con el conflicto del agua. En tercer lugar, es un aporte al entendimiento por parte de las ciencias sociales de un problema emergente y central en Chile, escasamente abordado por la literatura sociológica: el conflicto en torno al agua. En cuarto lugar, el estudio servirá para evaluar la pertinencia del concepto ‘gobernabilidad’ –más bien propio de la ciencia política-, e intentar proponer una nueva forma de toma de decisiones: la gobernanza. Finalmente, el estudio busca acompañar a los grupos sociales que en Chile buscan una sociedad que garantice derechos básicos. Especialmente, se entiende que el ‘agua para todas y todos’ solo es posible si se hacen cambios legales y se organizan gobernanzas de manera colectiva y democrática.

Objetivos de la Investigación

Objetivo Central

Analizar los discursos acerca de la gobernabilidad y los conflictos del agua de los actores claves –específicamente actores institucionales, empresarios y actores sociales– de la Provincia de Limarí, en el marco de la actual escasez hídrica.

Objetivos Específicos

- Analizar los discursos acerca de la gobernabilidad presentes en los actores clave de la Provincia del Limarí en el marco del actual escenario de escasez hídrica.
- Analizar la percepción sobre la relación entre instituciones y grupos sociales presentes en los actores clave de la Provincia del Limarí en el marco del actual escenario de escasez hídrica.
- Analizar los discursos acerca de los conflictos del agua presentes en los actores clave de la Provincia del Limarí en el marco del actual escenario de escasez hídrica.

Diseño Metodológico

La presente investigación busca analizar los discursos acerca de la gobernabilidad y los conflictos de agua de los actores claves de la provincia del Limarí, a partir de fuentes primarias: entrevistas semiestructuradas. Tales entrevistas también han recibido el nombre de ‘entrevista estandarizadas abiertas’, y si bien ha sido “escasamente definida en la bibliografía metodológica” (Gaínza Veloso, 2006, pág. 256), consiste en que “se elabora una pauta de preguntas ordenadas y redactada por igual para todos los entrevistados pero de respuesta abierta o libre” (Gaínza Veloso, 2006, pág. 230).

El análisis de contenido será la estrategia metodológica cualitativa a utilizar para analizar dichos discursos. Según Bardin, este tipo de análisis es una actividad metodológica en la cual se busca explicitar y sistematizar el contenido de los mensajes y la expresión de ese contenido con la ayuda de indicios cuantificables o no. Todo ello con la finalidad de efectuar deducciones lógicas y justificables concernientes a la fuente –el emisor y su contexto- o, eventualmente a los efectos de los mensajes tomados en consideración (Bardin, 1986). Otra ventaja que presenta esta técnica es que admite que surjan contenidos emergentes, sin por ello renunciar a obtener contenidos en ámbitos delimitados previamente por el investigador.

Esta aproximación cualitativa nos permitirá, además de obtener información acerca de la experiencia de los actores clave de la cuenca de Limarí, identificar intereses, valores y expectativas presentes en su habla o discurso. Mediante la descomposición de los discursos en estas unidades, se podrá reconstruir la información de manera ordenada y sintética para así poder analizar los niveles de confluencia y divergencia, de los actores entre sí, y de los actores frente a la institucionalidad vigente.

Dimensiones

Las dimensiones principales del estudio serán aquellas discutidas en el marco teórico: la gobernabilidad del agua, relaciones entre actores y conflictos del agua. En cada una de esas dimensiones se buscará identificar intereses, valores, creencias, expectativas, percepción ante el conflicto y ante los demás actores.

Dimensión	Sub-dimensión	Contenidos esperados	Preguntas
<i>Gobernabilidad del Agua</i>	Gobierno y administración del agua	<p>Quién gobierna y regula el uso del agua</p> <p>Cómo se gobierna y regula el uso del agua</p> <p>Propiedad y control de los recursos hídricos</p>	<p>¿Quién/es es/son los responsables de administración y gestión del uso del agua?</p> <p>¿Cómo se administra y regula el uso del agua?</p> <p>¿Quiénes tienen el derecho de propiedad y uso del agua?</p>
	Valores y Creencias	El agua como derecho o propiedad	<p>¿Considera que el agua está consagrada como un derecho en Chile?</p> <p>¿Es posible para usted ejercer dicho derecho?</p>
	Expectativas	<p>Divergencias y disensos en torno a la gestión del agua</p> <p>Quién debería gobernar y regular el uso del agua</p> <p>Cómo se debería gobernar y regular el uso del agua</p>	<p>¿Qué críticas tiene al actual modo de gestión del agua?</p> <p>¿Quién/es deberían participar de la administración y regulación del uso del agua?</p> <p>¿Cómo se debería administrar y regular del uso del agua?</p>

Relaciones con instituciones y entre actores	Actores ámbito empresarial	<i>Relaciones empresas con demás actores</i>	<p>Para empresas:</p> <p><i>“En lo que respecta al uso y gestión del agua:...”</i></p> <p>¿Cómo se relaciona con las comunidades cercanas?</p> <p>¿Cómo se relaciona con las autoridades gubernamentales (gobierno regional, local, nacional, etc.)?</p> <p>¿Cómo se relaciona con otras empresas mineras y/o agrícolas?</p>
	Actores ámbito comunidades	<i>Relaciones comunidades con demás actores</i>	<p>Para comunidades:</p> <p><i>“En lo que respecta al uso y gestión del agua:...”</i></p> <p>¿Cómo se relaciona con las empresas mineras y/o agrícolas?</p> <p>¿Cómo se relaciona con las autoridades gubernamentales (gobierno regional, local, nacional, etc.)?</p> <p>¿Cómo se relaciona con otras comunidades cercanas?</p>
	Actores ámbito gubernamental	<i>Relaciones agencias gubernamentales con demás actores</i>	<p>Para autoridades gubernamentales:</p> <p><i>“En lo que respecta al uso y gestión del agua:...”</i></p> <p>¿Cómo se relaciona con las comunidades cercanas?</p> <p>¿Cómo se relaciona con las empresas mineras y/o agrícolas?</p> <p>¿Cómo se relaciona con otras autoridades gubernamentales (gobierno regional, local, nacional, etc.)?</p>

Conflictos del agua	<i>Percepciones acerca del conflicto</i>	<i>Percepción básica acerca del conflicto</i> <i>Derechos y justicia en el uso del agua</i>	¿Cómo entiende el conflicto en torno al uso y propiedad del agua? ¿Quién cree usted tiene más derechos para usar el agua?
	<i>Gestión del conflicto</i>	<i>Gestión del conflicto por parte de actores y autoridades</i> <i>Percepción del rol de los agentes gubernamentales en los conflictos</i> <i>Capacidad de anticipación de conflictos</i>	¿Cómo gestionan sus conflictos en torno al uso del agua? ¿Cuál cree usted que es el rol del Estado y las autoridades locales o regionales en relación al conflicto sobre el uso y propiedad del agua? ¿Cómo anticipa usted los futuros conflictos sobre el uso y la propiedad del agua?
	<i>Asociatividad en el conflicto</i>	<i>Capacidad de alianzas</i>	¿Usted establece alianzas con otros actores con relación a los conflictos sobre el uso y propiedad del agua?

Muestra

Entendiendo que “es difícil determinar a cuántas personas se deben estudiar en un estudio cualitativo (Taylor & Bogdan, 1987, pág. 108), la estrategia del muestro teórico puede ser utilizada como guía para seleccionar las personas a entrevistar (Glaser & Strauss, 1967). En este caso de muestreo el número de ‘casos’ estudiados carece relativamente de importancia, y lo relevante es el “potencial de cada ‘caso’ para ayudar al investigador en el desarrollo de comprensiones teóricas sobre el área estudiada de la vida social” (Taylor & Bogdan, 1987, pág. 108). Así, sería posible ir diversificando las entrevistas hasta descubrir toda la gama de perspectivas centrales de las personas en las cuales estamos interesados. El indicador de que las entrevistas recogen los discursos representativos sería cuando se llega al punto de que las entrevistas a personas adicionales no producen ninguna comprensión auténticamente nueva.

Tras lo anterior, el análisis se realizará a partir de una muestra de 10 actores del ámbito gubernamental, empresarial y comunidades que intervienen en la gestión del agua, y que representan a los actores centrales, según el criterio de muestreo basado en lo que indica la teoría.

Actores institucionales:

- Seremi de Obras Públicas de la Región de Coquimbo.
- Seremi de Agricultura de la Región de Coquimbo.
- Ejecutivo sector Hídrico de la Corporación Regional de Desarrollo Productivo.
- Alcalde de la comuna de Monte Patria.

Actores empresariales:

- Gerente de Minera Altos de Punitaqui.
- Gerente de Agrícola CANTARRANA Punitaqui.
- Presidente de Junta de Vigilancia del Río Limarí.

Actores sociales:

- Presidenta de la Asociación de Comunidades Agrícolas de la Provincia de Limarí.
- Secretario General de la Asociación de Sistemas de Agua Potable Rural de la Provincia de Limarí.
- Dirigente campesino pequeño productor agrícola.

Capítulo I: Antecedentes Sociohistórico en torno al Problema del Agua

1.1.- Los conflictos socio-ambientales en torno al uso del agua.

La presente investigación busca analizar los discursos acerca de la gobernabilidad y los conflictos del agua de los actores claves –específicamente actores del gobierno, empresarios y miembros de la sociedad civil- de la Provincia de Limarí, en el marco de la actual escasez hídrica.

El agua es un recurso de preocupación política y social transversal. A nivel mundial, se dispone de tan sólo un 2,5% de agua dulce superficial y subterránea (Earth Water Distribution U.S. Geological Survey, 1995). Se proyecta un aumento del consumo por el crecimiento acelerado de la población (30% en los próximos 30 años) y se duplicará la riqueza (con una tasa de crecimiento promedio de 2,5 % del PIB en 30 años), y por lo tanto, también se proyecta un 40% de déficit al año 2030 (The Ceres Aqua Gauge: A Framework For 21ST Century Water Risk Management, 2011). A estos antecedentes, debemos agregar el proceso de contaminación de procesos productivos y humanos de fuentes de agua.

En este contexto mundial, Chile experimenta un déficit de agua proyectado de la Región Metropolitana al norte. Las principales razones son el crecimiento inmobiliario, el eventual aumento de la inversión minera de 50 BUS\$ en la próxima década, impacto del cambio climático con disminución de precipitaciones promedio, el otorgamiento excesivo de derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas, bajos niveles de control de extracciones y un uso ineficiente del recurso hídrico principalmente por parte del sector agrícola. Todo lo anterior repercute en una presión por el recurso hídrico, en medio de un escenario de menor disponibilidad hídrica.

Esta presión sobre el recurso hídrico se expresa a su vez como conflictividad entre los diversos actores que se organizan en torno a su uso, cuyos discursos se contraponen unos a otros. Coexisten así discursos estatales, empresariales, políticos y sociales que han generado controversia en torno al uso del agua. El Estado se orienta a regular y fiscalizar -débilmente- el uso del recurso agua, la inversión en eficiencia hídrica y

grandes obras de riego, la promoción de procesos de producción limpia y tratamiento de aguas. El *discurso empresarial*, se orienta a preservar el derecho de propiedad (enfoque legal) del agua, mostrar avances en la eficiencia del recurso agua con distintas modalidades y posicionan su aporte empresarial al desarrollo de los territorios y el fomento del empleo. El *discurso político*, promueve la discusión sobre la propiedad estatal del recurso, aumentar marco regulatorio para extracciones y uso industrial (producción eléctrica y minera), priorización de su uso para fines sanitarios y agrícolas, y disminuir el riesgo de fuentes contaminantes de mayor impacto público. En el *discurso social y ambiental*, predomina la defensa del agua como derecho humano, para que vuelva a la propiedad del Estado y su preocupación por eventuales contaminaciones.

Entre estos diversos discursos, destaca el proveniente de los movimientos sociales y ambientales. Estos últimos han aumentado su legitimidad pública por las campañas de alta valoración ciudadana. Un 86% de la población nacional apoya el cuidado del agua, ubicándola en el primer lugar de las preocupaciones a nivel ambiental (Encuesta de Opinión: Biodiversidad, Conservación y Áreas Protegidas en Chile, 2009), aumenta la conciencia ciudadana (Castells, 2005) y se instala la necesidad de tratar las cuestiones ambientales con la participación de todos los ciudadanos.

Este nuevo escenario ambiental y social, sus conflictos y discursos, han tensionado la discusión sobre la propiedad del agua, los factores de uso industrial (100% uso) de derechos originalmente agrícolas (20% uso), la prioridad de su uso (sanitarios, riego agrícola e industrial), el alcance legal de las concesiones de servicios sanitarios, la credibilidad de los organismos fiscalizadores como la Dirección General de Aguas (DGA) y Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), y por supuesto, cuestiona la presencia de capitales extranjeros en negocios de disponibilidad hídrica. Si bien las dinámicas entre actores sociales no es reductibles a factores ambientales, es posible afirmar basado en estudio de la Corporación Regional de Desarrollo Productivo de 2015 que el balance hídrico negativo ha agudizado los conflictos por el acceso al agua. Este es el caso de la provincia de Limarí, que tiene un escenario actual y proyectado de déficit hídrico que aumentará su conflictividad por el acceso al agua en medio de una reconocida experiencia de sus organizaciones de usuarios del agua del denominado sistema paloma que son un ejemplo de gobernabilidad no tan solo legal en nuestro país.

1.2.- El caso de la conflictividad hídrica en la provincia de Limarí.

La Provincia de Limarí es una de las tres provincias de la Región de Coquimbo de Chile. Tiene una superficie de 13.553,2 km² que representa el 33% del territorio de la región (Ver Imagen 1: Provincia de Limarí).

Imagen N° 1: Ilustración de la Provincia de Limarí.



Fuente: Gobierno Regional de Coquimbo (2007).

La provincia de Limarí, se divide en 5 comunas como son Ovalle, Río Hurtado, Punitaqui, Montepatria y Combarbalá. Posee una población de 170.430 habitantes que representa un 23,7% de la población regional (Ver Cuadro N° 1). Uno de los rasgos que posee es la existencia de comunidades agrícolas, su ruralidad y alta dispersión geográfica en 512 localidades rurales.

Cuadro N° 1: Total de población por sexo, ruralidad y superficie por comuna

	Número de personas según Sexo		Total de Población	Total de Población (en %)		Superficie KM ²
	Hombre	Mujer		Urbana	Rural	
Ovalle	54.640	56.537	111.177	75,23%	24,77%	3.884,50
Combarbalá	6.149	6.206	12.355	40,75%	59,25%	1.895,90
Monte Patria	16.164	15.910	32.074	44,06%	55,94%	4.366,30
Punitaqui	5.226	5.157	10.383	37,90%	62,10%	1.339,40
Río Hurtado	2.270	2.171	4.441	0,00%	100,00%	2.177,20
Provincia Limarí	84.449	85.981	170.430	61,63%	38,37%	13.613,30
Provincia Elqui	227.766	236.065	463.831	89,11%	10,89%	16.834,70
Provincia Choapa	43.645	40.811	84.456	60,13%	39,87%	10.131,90
Región de Coquimbo	355.860	362.857	718.717	78,07%	21,93%	40.579,90

Fuente: Dirección Regional ONEMI, julio 2012.

La Provincia de Limarí tiene una área denominada *bajo riego*, que se sustenta en un sistema de embalses compuesto por La Paloma, Recoleta y Cogotí, con una capacidad de almacenamiento de 750 millones de metros cúbicos que sostienen una producción de 60.000 ha. En el periodo de sequía extendido desde 2008 a 2016 ha significado pérdidas económicas que se expresan en la disminución de roles agrícolas, endeudamiento y serios riesgos para la inversión productiva. A modo de ejemplo, durante el año 2013, el 74,3% de la superficie permanecía cultivada en comparación a la superficie informada en el Catastro Frutícola 2011; mientras que para el año 2014, sólo el 65,9% de la superficie esta cultivada. Los cultivos que más redujeron su superficie son: paltos (2013: -46,9%; 2014: - 66,6%); naranjos (2013: -25,9%; 2014: -40,3%); mandarinos (2013: -21,6%; 2014: -30,7%); y vides de mesa (2013: -26,4%; 2014: -35,1%) (Plan Estratégico de Escasez Hídrica, Gobierno Regional de Coquimbo 2015).

La composición de los derechos de agua bajo riego se concentra en empresas grandes (cerca del 60% de la propiedad), 400 medianas (30% de la propiedad) y 8.000 pequeños agricultores y campesinos (10% de la propiedad).

Por otra parte, se encuentran en la zona denominada *secano* (terrenos de cultivo que no tienen riego y solamente se beneficia del agua de la lluvia), que se caracteriza por la erosión de suelo causada por el viento y el agua, un deterioro de las propiedades físico-químicas del suelo, y la pérdida de la vegetación natural. Los actores insertos en esta zona requieren invertir en profundización de pozos para solucionar su acceso al agua. Esto se ve afectado dada la escasez de lluvias, causando que bajen las napas

subterráneas e impidiendo el acceso al agua. En el territorio estudiado, viven en esta condición cerca de 30.000 personas. Esta población tiene una pérdida de ingreso, inseguridad alimentaria, deterioro de la salud y serios problemas de acceso a los recursos naturales. Sus fuentes de agua para consumo humano son norias y camiones aljibes.

Respecto del acceso al agua potable en el *área urbana de cada comuna*, corresponde al servicio prestado por la concesionaria empresa sanitaria Aguas del Valle. Esta empresa ha tenido episodios de alto impacto ciudadano con cortes de servicio en Combarbala por no contar con derechos, corte de 15 días en Ovalle por daño en sus fuentes de agua (agua café), transmisión no acreditada de norovirus que afectó a más de 10.000 personas en la ciudad de Ovalle y baja calidad de asistencia técnica adjudicada por MOP a sistemas de agua potable rural¹.

Respecto del acceso al agua potable en el *área rural*, corresponde a 89 sistemas de agua potable rural que atienden a una población 20.000 de personas. Es un sistema administrado por organizaciones compuestas por los usuarios y el servicio se orienta a localidades rurales concentradas y semi-desconcentradas. No tienen garantizadas sus fuentes de agua producto de la escasez hídrica. Son asistidos técnicamente y poseen un plan de inversiones ejecutado por el Ministerio de Obras Públicas. Cerca de 16 de estos sistemas poseen serios problemas de fuente de agua.

Por otra parte, el sector minero se caracteriza por faenas medianas y pequeñas. En microcuencas como Punitaqui (2), Ovalle (4), Río Hurtado (1), Monte Patria (2) y Combarbalá (1) –este último un reconocido distrito minero antiguo-. En las microcuencas, han existido serios problemas por acceso al agua, desconfianza y el uso de derechos originalmente agrícolas utilizados en la minería genera desbalances hídricos en esos sectores. En Monte Patria, producto de la operación de Minera Los Pingos y una eventual inversión en el Valle de Rapel², emergieron movimientos ambientales como el

¹ <http://www.24horas.cl/nacional/municipio-de-ovalle-presenta-querella-contra-aguas-del-valle-por-corte-de-suministro-1725523#> y <http://www.diarioelserenense.cl/2013/11/22/consejo-regional-solicita-investigacion-a-empresa-aguas-del-valle-por-sistemas-apr-que-externalizo/>

² <http://www.semanariotiempo.cl/2013/06/14/en-el-comite-de-defensa-del-rio-rapel-aseguran-que-no-permitiran-instalacion-de-minera-hampton-en-la-zona/>

comité de defensa del Río Rapel. Y cuando se evalúa un proyecto de estas características existe una controversia social, comunicacional y ambiental.

La sociedad civil también ha logrado hacerse un espacio en el caso de la provincia de Limarí. Se compone por dirigentes sociales, dirigentes ambientales, dirigentes campesinos y comuneros agrícolas que han definido el derecho al acceso y la prioridad de uso del agua como uno de los elementos centrales de sus demandas (Consejo Regional Campesino). Actualmente, este aspecto es considerado en el debate del ejecutivo y el parlamento respecto de las modificaciones al código de aguas.

1.3.- La escasez hídrica como un conflicto socio-ambiental.

El escenario descrito exige una aproximación sociológica que no reduzca su comprensión a un factor meramente ambiental (escasez hídrica). Generar una mirada compleja sobre este conflicto implica tomar en cuenta las relaciones entre los actores representativos del Estado, Mercado y Sociedad Civil que determinan y se desenvuelven en torno al acceso y uso de las aguas en la provincia del Limarí. Por parte del Estado a representantes del Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas, Ejecutivo de recursos hídricos de la Corporación Regional de Desarrollo Productivo y el alcalde de Monte Patria. Por parte del mundo empresarial y de directorios de organizaciones de usuarios del agua se considera al Presidente de la Junta de Vigilancia del Río Limarí, al dueño de exportadora de frutas Cantarrana, al Gerente de Relaciones Externas de la Minera Altos de Punitaqui y al director de gremio Sociedad Agrícola del Norte el agricultor José Corral. Y por parte de la sociedad civil a la presidenta de la asociación provincial de comunidades agrícolas, el presidente provincial de los sistemas de agua potable rural y un pequeño agricultor.

Las relaciones y conflictos entre los actores, como veremos en el siguiente capítulo, no se reducen a la competencia por un recurso escaso. Los actores generan conflictos en torno a intereses, pero también en torno a valores y visiones de sociedad. En este sentido, el conflicto por el agua exige ser entendido más allá que solo el acceso desigual al recurso, sino que también en torno a valores y concepciones distintas acerca de la administración de dicho recursos y de las relaciones que se establecen entre los actores.

Este enfoque permite observar el conflicto en todas sus dimensiones y apreciar de mejor manera como la escases hídrica impacta en las formas actuales de administración del agua, perfilando posibles límites y contradicciones del modelo privatizador vigente en que se fundamenta la gobernabilidad de los recursos hídricos.

El objetivo de esta investigación será comprender las expectativas, orientaciones y acciones de estos actores a través de su discurso, para así identificar los elementos sociales, culturales e institucionales que configuran esta conflictividad. Esto permitirá posteriormente proponer nuevos mecanismos de procesamiento de conflicto y estrategias de gobernabilidad que incorporen la visión de los diversos actores, dotando de legitimidad a las posibles acciones de gobierno para gestionar los conflictos que derivan de la escasez hídrica en la provincia de Limarí.

Capítulo II: Entre gobernabilidad y gobernanza: un problema teórico en torno a la gestión del agua.

Existen escasas investigaciones sociológicas respecto de los factores que influyen en la conflictividad y gobernabilidad del agua a nivel de cuencas. Las investigaciones nacionales e internacionales se han referido a la capacidad directiva del gobierno para gobernar a su sociedad con su 'autoridad' y 'recursos'. No obstante, se avanza en el concepto con la denominada 'gobernanza' (Serna de la Garza, 2010) que alude a la interacción del gobierno, actores políticos estratégicos y actores de mercado respecto de la conducción y procesamiento de intereses.

Actualmente, Chile presenta una institucionalidad en administración de aguas y de participación en decisiones ambientales con serias deficiencias, tanto en aspectos normativos como en su capacidad de procesar efectivamente conflictos relativos a dichos ámbitos. Entidades como la Dirección General de Aguas (DGA) y los mecanismos de participación en decisiones ambientales vigentes han demostrado en numerosos casos su insuficiencia para incorporar de manera efectiva y oportuna las visiones, intereses y expectativas de los diversos actores, como también para lograr una función preventiva de los conflictos (Sepúlveda y Rojas, 2010).

Ante este escenario, esta investigación busca aportar un modelo de análisis sociológico de la gobernabilidad del agua en torno a la expectativa de "asegurar el agua para todos" en medio de un escenario de escasez hídrica prolongada en la cuenca de Limarí, que incorpore de manera efectiva los intereses, valores y racionalidades de los actores implicados en el uso del agua.

Esto es pertinente ya que la escasez del agua no sólo es una cuestión hidrológica, jurídica o financiera. Es esencialmente un problema social de gobernabilidad y conflicto entre actores. Esto es, un problema que involucra valores, intereses y relaciones, lo que lo torna susceptible de ser analizado desde la sociología.

Un análisis desde una mirada sociológica permitirá comprender este problema en toda su complejidad, sin reducirlo a una mirada meramente economicista, jurídica, administrativa o ambiental. Lo anterior, porque lo que está en juego es la legitimidad,

representatividad y efectividad de los mecanismos para procesar los intereses de los actores empresariales y sociales ante la institucionalidad.

Este análisis, permitirá aportar en las mejoras para un esquema institucional que favorezca mecanismos de coordinación y consulta (participación) en el contexto local para aumentar la gobernabilidad en torno al agua en la cuenca.

2.1.- Gobernabilidad y gobernanza.

La *gobernabilidad* es multidimensional y se entiende en términos generales como la capacidad de un gobierno para procesar conflictos, brindando estabilidad institucional, económica y política para una efectiva toma de decisiones y la administración de los recursos del Estado.

Además, se establece como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima, representativa y eficaz” (Camou, pág. 36). En las últimas décadas se ha perfeccionado el concepto, dando cuenta que “la eficacia del gobernar implica componentes científico-técnicos y no sólo los institucionales de su cargo y actuación, y además implica prácticas políticas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos), las cuales van más allá de la simple observancia de las prescripciones legales aun si las acaten en su actuación” (Flisfisch, 1989, pág. 113).

En este sentido, de acuerdo a Flisfisch, se establecen 3 niveles de análisis de la gobernabilidad como son: (i) Cultura política; (ii) Instituciones y (iii) Políticas públicas. En campos de acción como son: (i) Escenario Político; (ii) Escenario Económico y; (iii) Escenario Social. Estos escenarios, corresponden a la relación de los actores del Estado, mercado y sociedad civil en torno a la gobernabilidad. Las acciones en estos escenarios, permiten que se desarrollen acuerdos que permiten reducir incertidumbre, y aumentar legitimidad en las acciones del gobierno. Analizando esta relación entre los niveles y campos de acción es posible caracterizar la legitimidad, representatividad y eficiencia/eficacia de esta relación Estado, mercado y sociedad civil.

Antonio Camou ha realizado uno de los esfuerzos más grandes en sistematizar las principales definiciones de 'governabilidad' en América Latina. Al realizar su análisis, Camou identifica que existen autores que subrayan elementos que acercan su definición a una propiedad, una cualidad o un estado de la relación de gobierno.

Así, Juan Rial entiende la gobernabilidad como la “capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con (...) coherencia las energías de sus integrantes para perseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese (...) ‘encuadramiento’ llevaría a la ingovernabilidad” (Rial, 1988, pág. 11). En esta definición, según Camou la gobernabilidad se reduce a una propiedad específica de los gobiernos y actores sociopolíticos relevantes: la eficiencia para llevar adelante sus metas y ‘encuadrar’ a los gobernados.

Por otro lado, la definición de Angel Flisfisch afirma que “se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo –ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesos-, considerando principalmente las dimensiones de la ‘oportunidad’, la ‘efectividad’, la ‘aceptación social’, la ‘eficiencia’ y la ‘coherencia’ de sus decisiones” (Flisfisch, 1987, pág. 113). Esto sería similar a la posición de Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando la expresión, cuando afirman que es “la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (Arbós, 1993, pág. 13).

Finalmente, Camou identifica a la que considera la referencia más conocida, que serían los autores del Reporte Trilateral, y que pasaría a ser el esquema interpretativo básico de la cuestión. En estos investigadores, la crisis de gobernabilidad sería un ‘estado’ de desequilibrio o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales - ‘sobrecarga’-, respecto de las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos. Así, la introducción del reporte plantearía que “el dilema central de la gobernabilidad de la democracia” es que “las demandas sobre el gobierno democrático

crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca” (Crozier, 1975, pág. 9).

En consecuencia, y más allá de que estos autores presten atención especial a un elemento sobre otros, sería claro que eficacia, legitimidad y estabilidad en el ejercicio del poder político serían los componentes básicos de la gobernabilidad (Camou, 2001).

Los indicadores de gobernabilidad más comunes de gobernabilidad a nivel mundial miden voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia del gobierno, calidad del marco regulatorio, Estado de Derecho y control de la corrupción. Si bien el enfoque de gobernabilidad es fundamental desde una mirada gubernamental, presenta límites al momento de incorporar otros la observación de otros actores en la gestión de los conflictos dado su énfasis en indicadores estrictamente institucionales.

Desde una perspectiva del conflicto, es posible evidenciar que el concepto de gobernabilidad ha tendido a reducirse a la acción administrativa del Estado para la reproducción de sus propios procesos, o a entender como un procesamiento de demandas hacia el Estado. Así, este concepto no considera que el gobierno debiese tender hacia la regulación de las relaciones entre distintas posiciones o actores, mediante el empoderamiento de unos actores sobre otros en la posibilidad de generar acciones relativas a sus intereses o valores.

La gobernabilidad del uso del agua pareciera no considerar una identificación de actores estratégicos (con sus respectivos grados de formalización, calidad de los liderazgos y partidos políticos, intereses, poder, expectativas, capacidad, alianzas y conflictos), las normas que regulan el uso y gestión del agua, y los conflictos vigentes. Para ello, sería preciso analizar también los recursos y capacidad del Estado para responder a las demandas sociales, pero no puede reducirse a aquello.

Por estos motivos es que el uso del término gobernabilidad ha dado paso a la introducción del término *gobernanza*, el que se entiende “como una forma en que se conduce una sociedad y de organizar la acción colectiva para el logro de objetivos comunes, en la que participan tanto actores públicos como actores privados. En este

sentido, representa una forma distinta de visualizar los asuntos de ‘gobierno’ que bajo una concepción tradicional (enfoque de gobernabilidad) se centraba en los poderes públicos” (Serna de la Garza, 2010, pág. 36). Este enfoque implica un giro respecto al excesivo énfasis en un punto de vista de observación gubernamental y se debe agregar el punto de vista de los actores de la sociedad civil que no siempre tienen interés en mantener la estabilidad política.

De esta forma, se infiere que el enfoque de gobernanza alude a un fenómeno postgubernamental, en que el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente (Aguilar, 2007); bajo dicha premisa, aún con el otorgamiento de capacidades y recurriendo al máximo provecho de las mismas, el sujeto gobierno requiere de participar de la interacción con otros actores para una dirección del devenir social común.

En el contexto de las problemáticas de gobernabilidad asociadas a recursos naturales y territorio, la visión y significados que asignan los actores a su ambiente, territorio y recursos en el marco de un conflicto socioambiental, tienen consecuencias culturales y de gobernanza. Aquellas visiones y significados que se vuelven predominantes definen *qué es un recurso, para qué es, y que conjunto de valores y funciones deben determinar su uso*, repercutiendo en la legislación y gobierno de dicho territorio o recurso (Bebbington, 2009). Por consiguiente, la observación, comprensión e incorporación efectiva de los *intereses, valores, creencias y expectativas*, como también la identificación de los métodos óptimos para canalizar y volver audible dichos discursos, será un objetivo central de esta investigación.

2.2.- Conflictos socio-ambientales.

La teoría del conflicto clásica es aquella que nos permite conceptualizar el conflicto como un estado de divergencia con unidades de análisis básicas a los grupos o categorías de actores sociales que confrontan intereses, valores y creencias, poder y niveles de influencia en la dinámicas de un conflicto. Existen los conflictos por intereses (competencias) y aquellos que versan sobre valores (disensos). Con mayor precisión, el conflicto aparece cuando un grupo social busca cuestionar o desplazar a otro grupo

social de la posesión o acceso a bienes, recursos, derechos, valores y posiciones escasas o apreciadas (Dahrendorf, 1993).

Por lo tanto, los intereses y los valores de los actores constituyen los elementos fundamentales en el conflicto, sobre todo aquellos conflictos de mayor envergadura y que son esenciales para comprender el problema en torno a la realidad de los territorios y recursos naturales. Serán las relaciones entre estos intereses y valores las que permitirán comprender la dinámica de un conflicto y sus posibilidades de resolución.

En el caso de los conflictos socioambientales actuales, se identifican tres actores fundamentales: Empresas, comunidades y agencias públicas (Sabatini, 1997). Es posible identificar diversidad en las comunidades, con presencia tanto de actores orientados por valores ambientalistas como por intereses en función de la vulnerabilidad y condiciones de vida, o una mezcla de ambos. En el caso de las empresas, pueden existir empresas orientadas por intereses económicos y a la factibilidad de grandes proyectos extractivos, como también empresas que incorporan elementos valóricos ambientalistas (Folchi, 2001). Por su parte, las agencias gubernamentales del Estado y el gobierno local se orientan principalmente a la mediación y resolución de los conflictos, lo que no significa tampoco una posición neutral ante los otros dos actores, favoreciendo en muchos casos a intereses particulares mediante sus mecanismos vigentes de participación (Sepúlveda y Rojas, 2010). Esta precaución convoca a indagar acerca de las orientaciones reales de los actores con sus matices y complejidades, sin suponer a priori sus intereses, valores y expectativas.

Lo que sí consiste en un supuesto central, es la tendencia inherente al conflicto que supone la presión sobre el medioambiente ejercida por la industria extractiva (Dahrendorf, 1993). Esta tensión se ejerce sobre una relación sociedad/medio ambiente estabilizada en las comunidades, que suponen tradiciones, valores, prácticas, y modos de producción y subsistencia ya establecidos. Esto gatilla confrontación de intereses sobre el uso o destino del medioambiente local, de su territorio y sus recursos (Vallejos, 2008).

Esta tensión no omite en ningún caso la necesidad de desarrollo económico y de generación de proyectos en Chile, siendo estas economías que aún no logran superar su

orientación eminentemente extractivista y exportadora (Gligo, 2006; Gudynas, 2012). En particular, la minería representa una actividad intensiva en uso de recursos hídricos, lo que genera competencia por su disponibilidad entre la gran minería y con agricultores cercanos, lo que impacta en contaminación y escasez de agua (Infante, 2011). Es por esta necesidad, que a la vez genera conflictividad, que se requiere una comprensión acabada de estas dinámicas, que permiten al Estado, gobierno local y a la institucionalidad en general ejercer su función preventiva de conflictos, como también innovar para avanzar en mejores mecanismos de consulta, participación, decisión, transparencia y mediación.

2.3.- Gobernabilidad y conflictos del agua: lo privado y lo común.

La expresión de intereses, valores y expectativas por parte de los diversos actores relacionados con el uso de un recurso, refiere a pretensiones normativas acerca de cómo se gobierna y regular el uso de recursos, del territorio y las relaciones entre los mismos actores, quién gobierna, y cómo se entiende el derecho sobre estos bienes. Esto se manifiesta en apreciaciones y expectativas acerca de los roles del mercado, de las instituciones públicas y las comunidades en la coordinación de las relaciones e interacciones en torno al uso de un recurso. En el caso del agua, refiere a si se entiende esta como un bien privado o como un bien común, es decir, un recurso compartido por una diversidad de actores.

En Chile, el Código de Aguas de 1981 se estableció sobre principios de privatización, para favorecer el uso de la tecnología y de activación de mercado de estos recursos estratégicos. Generando un mercado que separó la tierra del agua, el ejercicio de los derechos de agua se realiza en función de la 'propiedad' y conciben los derechos de agua como privado, incorporal, móvil, apropiable y comercializable. Por lo tanto, este contexto jurídico y normativo -de no modificarse estas reglas del juego- obliga a adaptar el modelo de análisis de gestión de los recursos hídricos porque está en conflicto el acceso, manejo y extracción de este recurso. Por lo tanto, la institucionalidad del agua en Chile conceptúa al agua como un bien privado, apropiable con fines productivos particulares que pueden desanclarse del entorno inmediato de las fuentes de agua y que presentan serias dificultades para el análisis y procesamiento de conflictos.

En contraste con las concepciones presentes en nuestra legislación nacional, existen perspectivas que conciben el agua como un recurso compartido, lo que pone al centro del análisis la relación entre los diversos actores –*sociales, empresariales e institucionales*- frente al problema de su gobernanza económica y la mantención de dicho recurso en el tiempo. Ya no es solo un tema de propiedad jurídica, sino que de análisis de gobernanza y de relaciones entre actores. Una propuesta destacada en dicha línea ha sido la de la politóloga y premio nobel de economía Elinor Ostrom. La investigadora posee una tesis central respecto de un modelo de gobernabilidad de bienes comunes en que señala que no existe nadie mejor para gestionar sosteniblemente un ‘recurso de uso común’ que los propios implicados, devolviendo a las comunidades un rol central en el éxito de la administración de recursos naturales (Ostrom, 1995). El agua es así un recurso que se puede comprender bajo la óptica de un *recurso de uso común*, cuya gobernabilidad no se reduce al eje Estado/Mercado ni Público/Privado, sino que amplía la mirada hacia la interacción de estos dos ámbitos y la integración de las comunidades como factor positivo de la administración común de los recursos.

Esta nueva concepción plantea la necesidad de esquemas institucionales para crear condiciones de posibilidad de la administración común de un recurso. Ello implica medios e incentivos para hacerlo, la existencia de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación, y un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios. Por lo tanto, los bienes comunes son conceptualizados como bienes que no es viable ni deseable racionar su uso y cuyo uso o consumo individual no impide el uso o consumo de otros (Ostrom, 1995).

El ejercicio de un derecho de propiedad en el ámbito de los bienes comunes materiales se ejercen en el siguiente orden: acceso, extracción, manejo, exclusión y alienación. Este modelo de gobernanza supone una auto-organización en la que se exige una fuerte capacidad de acción colectiva y autogestión, así como un alto grado de capital social, en parte por parte de los interesados. Estas conclusiones presentadas por Ostrom son resultado de diversas observaciones de modelos exitosos en la gestión de recursos de uso común. Finalmente, el modelo propuesto por Ostrom, de acuerdo a Lara, plantea que existen siete principios clave de una gestión exitosa de un recurso común: *límites claramente definidos, coherencia entre las reglas de apropiación y provisión, arreglos*

de elección colectiva, supervisión, sanciones graduadas, mecanismos para la resolución de conflictos, reconocimiento mínimo de derechos de organización y entidades anidadas (Lara, 2002).

Es así como la propuesta de Ostrom da cuenta tanto de las limitaciones de la apología de la administración privada de los recursos naturales, como también de la polaridad público/privado para buscar su superación, dando paso a la concepción de los recursos como bienes comunes donde se involucran tanto actores públicos, privados y comunidades en redes complejas de interacción, colaboración y potencial conflicto. El comprender el estado del modelo vigente mediante un marco de análisis institucional y de actores permitirá elaborar un diagnóstico que se haga cargo no solo de temas de diseño jurídico, sino que también incorpore las perspectivas de los sujetos implicados, dotando de robustez y complejidad al diagnóstico de la situación.

Finalmente, se contrastarán el actual diseño institucional en torno al agua, las percepciones de los actores y los principios presentados en la formulación de los *bienes comunes*, para poder dar cuenta de los aspectos críticos para avanzar hacia una administración del agua que logre incorporar a las comunidades como un actor que aporte a enfrentar la escases de agua que afecta a la Provincia de Limarí.

Capítulo III: Discursos sobre Gobernabilidad del agua

“Hoy día no existe una regulación para que un servicio público se encargue de fiscalizar la racionalidad del uso”

- Actores sociales

“No está consagrada como un derecho humano. Siempre se está consagrando el poder. Se prioriza por el mercado.”

- Actores sociales

“Bien se administra porque todas las organizaciones están bien representadas y organizadas entre sí.”

- Actores empresariales

Para analizar la gobernabilidad la capacidad del gobierno para procesar conflictos, otorgando estabilidad institucional y política para una efectiva toma de decisiones y administración de los recursos estatales, se requiere considerar seis dimensiones: 1) los responsables de analizar y gestionar el agua, 2) la administración y regulación del uso del agua, 3) el derecho y propiedad del agua, 4) la posición en torno al agua como derecho, 5) las críticas a la forma actual en que se gestiona el agua, y 6) propuestas en torno a participación en la regulación y administración del agua.

3.1.- Responsabilidad de gestión del agua.

3.1.1.- Actores Sociales

Al analizar la posición de los actores sociales, se tiene que un rasgo común del discurso es su evaluación negativa a quienes ejercen la responsabilidad de gestión del agua. Lo anterior respondería principalmente a que dicha responsabilidad estaría en manos de “propietarios” que actúan bajo sus intereses de acumulación, sin una adecuada regulación en el uso de los recursos por parte del Estado.

En ese sentido, Mirtha Gallardo sostendrá que “son cúpulas de propietarios de acciones de agua que llevan mensajes de su propiedad y pertenecen a las mafias de poder”, y también estarían “involucrados el poder ejecutivo y legislativo”. Según Manuel Mundaca, las instituciones presentes serían las juntas de vigilancia, sistemas de Agua Potable Rural (APRs) y el Ministerio de Obras Públicas por medio de la Dirección General de Aguas (DGA) y Dirección de Obras Hidráulicas (DOH).

Por el otro lado, Carlos Araya afirma que en su opinión “hoy día no existe una regulación para que un servicio público se encargue de fiscalizar la racionalidad del uso”. Así, agrega que “no hay otra solución que realizar diques de contención en micro quebradas y quebradas que entregan agua que se va al mar. De manera que en el secano miramos con grandes esperanzas lograr retener esta agua lluvias”. Esta afirmación, establece una expectativa futura respecto de las innovaciones requeridas para aumentar la oferta del agua en la zona que no está bajo riego.

En estos discursos se evidencia un conflicto de clases sociales, toda vez que los ‘empresarios’ o usuarios del agua de mayor tamaño tendrían tanto la propiedad como el control y gestión del agua, y así, la responsabilidad de la gestión se orienta conforme a sus intereses de aumentar riquezas.

Por otra parte, identifican a esta ‘cúpula de propietarios de las acciones’ con vínculos privilegiados con el poder político lo cual implicaría que los organismos con responsabilidad en la gestión del agua no regulen o fiscalicen, favoreciendo un escenario en que los empresarios definan en sus términos la administración de los recursos.

Dado lo anterior, la forma de concebir la administración de los recursos hídricos no apunta a la “governabilidad” del Estado como regulador de las relaciones sociales, y en los hechos, los actores sociales sostienen que éste no es capaz de fiscalizar la inadecuada administración del agua que tienen los empresarios y organizaciones de usuarios del agua que velan por sus intereses. En consiguiente, a juicio de los actores sociales es relevante situar la importancia de una nueva “governanza” del agua, que

permita incorporar los diversos intereses y perspectivas –sociales, empresariales e institucionales- en la administración de dichos recursos.

3.1.2.- Actores institucionales.

Al analizar el discurso de los actores institucionales, se evidencia que no existe homogeneidad en identificar a un responsable de la gestión del agua. En general, los entrevistados apuntan a que los responsables son los accionistas de los canales y las juntas de vigilancia en su calidad de ‘usuarios del agua’. Un punto de vista más complejo lo aporta Cristian Baquedano quién explica que “existen varios responsables, tanto públicos como privados, y eso desordena un poco las responsabilidades, tanto de la administración como la gestión”.

En el discurso de Mirtha Meléndez se advierte con precisión la “responsabilidad de los usuarios del agua” a pesar de su posición como parte de los organismos fiscalizadores del Estado y Andrés Chiang agrega que se están “siguiendo las normativas vigentes en nuestro país”. Son actores institucionales que inclusive no aluden al rol del Estado en escenarios de escasez.

A este respecto, llama la atención que mientras los actores sociales afirman que la gestión del agua recae en los empresarios dado que el gobierno no regula, en respuesta desde la institucionalidad se enfatiza en las responsabilidades que tienen los usuarios propietarios de derechos en la gestión del agua. Dado que cada grupo deposita la responsabilidad real en el otro, sería importante analizar las razones que explican este fenómeno. Por una parte, es un enfoque legal y normativo que se reproduce sin advertir escenarios de mayor complejidad donde interviene el Estado o es un reconocimiento público a la correcta administración de los recursos hídricos en la cuenca por parte de las organizaciones de usuarios de aguas o es una afirmación para reducir focos de conflictos con los actores privados.

No siendo el objetivo de esta investigación, se advierte un conflicto de legitimidad del Estado en torno a la responsabilidad de la gestión de los recursos hídricos reproducida por sus propios actores institucionales.

3.1.3.- Actores empresariales.

El discurso empresarial da una respuesta similar a la de la institucionalidad, dado que sostiene que son los usuarios de agua los responsables de la gestión del agua.

Por otra parte, los entrevistados se preocupan de restar responsabilidades al Estado, dado que en palabras de Jaime Muñoz, “no hay norma aplicable” aludiendo a que todos hablan del código de aguas como fundamento de las responsabilidades de administración, pero no se aplica a cabalidad. Por su parte, Francisco González sostiene que “el Estado en la administración de los recursos no juega ningún rol”, y la responsabilidad está en las “asociaciones de canalistas y juntas de vigilancia porque son las institución que reúnen a los propietarios de los derechos del agua”.

Complementando José González afirma que “desde principios de la República, son las organizaciones de usuarios quienes administran y gestionan el agua sin cargos para el Estado”.

Estas posiciones parecieran reafirmar que se responsabiliza de gestionar al agua a los grupos organizados de la sociedad civil, y no a la sociedad en su conjunto. A su vez, estos discursos parecieran evidenciar que los diversos actores sociales –civiles, empresariales e institucionales- tienen una percepción heterogénea en torno a la responsabilidad formal y real de las distintas partes en la gestión del agua: mientras las organizaciones sociales sostenían que el gobierno tenía deficiencias en la regulación de los usos del agua, los empresarios sostienen que el Estado no tiene responsabilidad alguna en este tema.

3.2.- Administración y regulación del uso del agua.

3.2.1.- Actores sociales.

Los discursos que surgen en torno a cómo se administra el uso de agua son dispares y evidencian que el empresariado representa sus intereses en las organizaciones de usuarios del agua quienes no velan por los intereses de los pequeños agricultores y campesinos. Mirtha Gallardo sostiene que “mirando desde dentro todo funciona desde la perfección, no existe un peso que no está resguardado” aludiendo a una supuesta buena administración que no se evidencia en la realidad. Mientras que según Manuel

Mundaca, agrega a un actor destacado de la cuenca señalando “además de los regantes, son los comités de agua potable rural”.

Por su parte, Carlos Araya advierte que “para poder regular tanto en los ríos y canales, como en el secano, debemos levantar un catastro de las necesidades de agua” aludiendo a la necesidad de contar con toda la información respecto de la oferta del agua. Esta perspectiva de “cuenca” reconoce a los actores bajo riego y de secano. Este último sector es olvidado por parte de los actores institucionales y empresariales, siendo una fuente de conflicto. Por supuesto, los actores sociales de secano poseen menores ingresos, no tienen derechos de aprovechamiento de aguas y han experimentado una migración permanente en los últimos años.

En los discursos de los actores sociales no describen en profundidad y precisión la forma de regulación del uso de agua. No obstante, se observa que se asumen como parte de los responsables de dicha regulación, lo cual, concuerda con la visión general de los actores de que los grupos organizados de la sociedad civil son los principales administradores del agua.

3.2.2.- Actores institucionales.

Estos actores no asocian responsabilidad del Estado en la administración, pero advierten las competencias en materia de regulación de los recursos hídricos de la cuenca y la presencia de una organización que regula la disponibilidad de los recursos hídricos. Destaca la posición del alcalde Juan Carlos Castillo quién identifica a las organizaciones de usuarios del agua como las únicas responsables de administrar y regular a través de la verificación de disponibilidad y asignación de acuerdo a acciones. No se incorpora la noción de cuenca y se invisibiliza el actor social de secano.

Por una parte, Mirtha Meléndez afirma que un rol importante tienen los servicios públicos con competencia, como es la Dirección General de Aguas (DGA), mientras que Cristian Baquedano afirma que “existe una organización que reúne a la mayoría de las organizaciones de usuarios del agua y embalses, llamada Comunidad de Aguas Sistema Embalse Paloma (CASEP)”.

Este último advierte una fuente de conflicto que señala “los ríos más grandes quieren mandar las decisiones frente a los que portan menos” evidenciando que la concentración de derechos de aprovechamiento en los afluentes con mayor caudal influyen en la toma de decisiones de la organización de usuarios del agua, afectando a los pequeños agricultores de canales más pequeños.

Del discurso institucional, se puede apreciar que efectivamente el gobierno tiene responsabilidades en cómo se gestiona el agua –a través de la DGA, que es parte del Ministerio de Obras Públicas-. Lo anterior es contradictorio con la posición empresarial que no observa mayor responsabilidad del Estado y coherente con el discurso de los actores sociales. Un hecho que obedece a desconocimiento y/o intereses de los actores.

3.2.3.- Actores empresariales.

El discurso empresarial respecto a su valoración de la administración actual del agua no es homogéneo y se evidencia una fuerte crítica a los actores institucionales. Por una parte, se revela una contradicción entre la mencionada afirmación de Francisco González de que “el Estado en la administración de los recursos no juega ningún rol”, y el hecho de que Jaime Muñoz agregue reconociendo un rol de regulación advierte su incumplimiento con la afirmación “respecto de cuánta agua realmente se aplica, la DGA y el conservador de aguas no tiene idea”.

Si bien es cierto, en las entrevistas advierten el rol regulador de la DGA, lo relativizan por su incapacidad institucional de fiscalizar. En este sentido, los actores sociales y empresariales coinciden que el rol del gobierno es deficiente en la regulación.

Un elemento interesante, es aportado por José González quién coincide con los actores sociales y la valoración positiva que tienen de cómo se regula el uso de agua: en la provincia de Limarí se cumpliría muy bien la administración por parte de los usuarios de agua, y “hasta el más humilde de los usuarios tiene claro las reglas del juego” aludiendo a la participación de las comunidades de aguas que son comunidades de base de canales que forman la denominada Junta de Vigilancia. Destacando que la gobernanza basada en el control social de sus comunidades de base permiten un buen funcionamiento de la única organización competente como son los usuarios del agua.

Además, responde la pregunta que la investigación planteaba en torno al grado de representatividad que tienen las organizaciones sociales: “el 25% de los usuarios pueden exigir la realización de asambleas e inclusive cambiar a los dirigentes”. Siendo este argumento, el que daría estabilidad y procesamiento de los conflictos por la administración y autoregulación del agua. A este respecto, Francisco González agrega “todas las organizaciones están bien representadas y organizadas entre sí”.

3.3.- Derecho y propiedad del agua.

3.3.1.- Actores Sociales

Ante la pregunta por quienes tienen el derecho y la propiedad del agua, los entrevistados se dividen en dos posiciones: algunos sostienen que está en manos de los “empresarios”, y por otra parte, Manuel Mundaca se distanciará de los demás, afirmando que el agua es de “todos quienes tenemos aguas inscritas en el conservador de bienes raíces como los regantes, agricultores y APR’s”.

La primera posición se defiende por Mirtha Gallardo sosteniendo que “el derecho de propiedad la tienen quienes tienen el poder económico. Muchos no tienen recursos y deben arrendar el agua. Se prioriza a quienes tienen que explotar”. Este discurso, advierte la concentración de los derechos de aprovechamiento de aguas y la compleja situación de los pequeños agricultores respecto de su condición futura, dado que en escasez hídrica es más rentable arrendar el recurso hídrico que trabajar.

Por su parte, Carlos Araya complementa señalando que “sabido es que el agua está en manos de particulares. Viene arrastrándose de los tiempos en que se dictó el Código de Aguas (...). El agua es un bien estratégico del país, como el sol y el aire. Además es un derecho humano al uso de este bien”.

Lo anterior nos plantea diversas interrogantes. En primer lugar, estas discordancias podrían explicarse por una parte por la dificultad teórica que subyace tras el concepto de ‘derecho’, y las múltiples interpretaciones que el concepto podría tener. En segundo lugar, una situación es la propiedad efectiva y el conflicto que esta tenencia genera en quienes no poseen agua. En tercer lugar, se encuentra la expectativa del agua como un derecho con garantía en materia constitucional y/o jurídico – formal que no se evidencia

en términos concretos, porque se encuentra en manos principalmente de los empresarios.

3.3.2.- Actores institucionales.

La percepción de los actores institucionales es homogénea. Por una parte, Mirtha Meléndez afirma que el derecho está en manos de los usuarios del agua y las asociaciones de canalistas. Mientras que Andrés Chiang explicita que son “en su mayoría agricultores, las empresas sanitarias, empresas generadoras de energía y las concesiones mineras que poseen derechos de aprovechamiento”. Por su parte y en la misma línea, Juan Carlos Castillo afirma que el derecho y la propiedad son de “los dueños de las acciones que le han sido asignadas a través de la historia o han sido compradas en el mercado legal del agua”.

En una posición complementaria Cristian Baquedano sostiene “la mayoría de los dueños del agua son los agricultores, también tienen derechos Aguas del Valle y unas pocas mineras. (...) La gente quedó sin agua para la sequía, me imagino que tienen derechos”. Con esta afirmación, reconoce los intereses, expectativas y alta vulnerabilidad de los actores sociales en situación de escasez hídrica.

3.3.3.- Actores empresariales.

Los entrevistados conciben que el derecho y la propiedad del agua es de los usuarios del agua. No obstante se advierte una divergencia en la posición de Jaime Muñoz, quien afirma que “el derecho de propiedad es una farsa. Esto en particular es más grave en el uso del agua subterránea” aludiendo a la ilegal extracción de aguas subterráneas sin derechos de aprovechamiento.

Todos los actores ponen de manifiesto la importancia del valor del agua. En esta misma dirección Jaime Muñoz señala “el valor de la tierra es el agua. Desde la minería no me sirve la tierra sin agua”. Advierte que al ser una propiedad transable “con plata se puede comprar toda el agua”. Por lo tanto, los actores empresariales se distancian claramente de las expectativas de los actores sociales señalando Francisco González “esta discusión del código de aguas establecerá el agua como un derecho, pero en los hechos las cosas seguirán igual” siendo una fuente de conflicto el acceso al agua.

Dado que este grupo no se refiere en demasía a este punto, el análisis de esta pregunta se abordará en la siguiente dimensión, relativa a si creen que el agua debe considerarse un derecho.

3.4.- Posición en torno al agua como derecho.

3.4.1.- Actores sociales.

Los entrevistados como representativos de los actores sociales coinciden con las palabras de Manuel Mundaca: “el Estado de Chile debe tener la obligación de darnos el agua a todo ser humano”. Sin embargo, también concuerdan con su aseveración de que actualmente “el agua está considerada como comercial, porque se debe cambiar la Constitución política del Estado en calidad de bien nacional de uso público”. Así, los actores sociales coinciden en que si bien debiese ser un derecho, actualmente esto está imposibilitado por la institucionalidad que privilegia el poder de los empresarios. Al respecto, Mirtha Gallardo sostiene que “no está consagrado como un derecho humano. Siempre se está consagrando el poder. Se prioriza el mercado. (...) Todo es burocrático y ambiguo. Tiene que haber un cambio en la Constitución”. En la misma línea, Carlos Araya sostiene que “cuando le entregan el derecho en propiedad –a los empresarios- es un derecho que no pertenece a la sociedad entera”.

Es importante retener que esta es la pregunta contestada con mayor convergencia hasta el momento: son críticos a que el agua sea un negocio, y plantean la importancia de que sea un derecho humano. Por otra parte, resulta llamativo que en este punto se arremete una crítica directa al rol que cumplirían los demás actores: los actores institucionales se regirían por una Constitución ambigua y contradictoria, y los empresarios se beneficiarían por el privilegio que tiene el mercado.

3.4.2.- Actores institucionales.

El discurso institucional coincide –con altos grados de homogeneidad en la forma de responder- con la visión de los actores sociales. Al respecto, Andrés Chiang afirma que “en la Constitución existe una contradicción por la tenencia del uso del agua, donde se establece como un bien transable y transferible. (...) El que tiene el agua determina hacia donde se dirige el uso de agua, inclusive poniendo en riesgo el agua para consumo humano”.

Por su parte, Cristian Baquedano sostiene que “hoy en día está en manos de privados. Eso es un contrasentido. (...) En la práctica el agua es de los privados y ellos pueden disponer de ella para fines que estimen conveniente”. En ese mismo sentido, Juan Carlos Castillo expresa que “solo tienen derecho y acceso quienes la han adquirido. No es un derecho para todos, sino quienes logran acreditar ser dueño del agua”.

Tanto los actores sociales como los institucionales plantean que es preciso un cambio constitucional, lo cual revela algo de los actores institucionales: se trata de sujetos que deben regirse por la normativa existente, pero no están de acuerdo con el contenido de la misma. Además, ambos actores advierten el riesgo del agua para la bebida, la mantención del caudal ecológico y la incoherencia de definir el agua como un derecho universal cuando está concentrada la propiedad en manos de los empresarios.

3.4.3.- Actores empresariales.

En el caso de los empresarios se pueden apreciar dos cuestiones relevantes: por un lado, son capaces de presentar una distinción entre propiedad formal y efectiva, y por otra, la totalidad de los entrevistados afirman que la legislación afirma que es un bien público. En la primera dimensión es importante destacar la postura de Jaime Muñoz, quien afirma que el agua es un derecho de las personas “desde un punto de vista teórico”, pero en términos reales, “hoy día, el agua no es un bien estatal. (...) Desde mi punto de vista, el agua es un bien esencial con prioridades de uso”, pero “con plata se puede comprar toda el agua”.

En segundo lugar, está el enfoque pragmático que defiende el orden establecido distanciándose de las posiciones de los actores sociales e institucionales, basado en el discurso de Francisco González, quien sostiene que “la discusión constitucional es una paja. El país se regula por un código de aguas que ha funcionado”. Y contradictoriamente, advierte que el mayor problema surge con la modificación del código de aguas en 1981 porque “antes el sistema de entrega de derechos estaba asociado al suelo”.

En tercer lugar, respecto a la convergencia en torno a entender que formalmente el agua es un derecho de los ciudadanos, se tiene el discurso de José González: “las aguas deben

ser consideradas como bien nacional de uso público con el concepto de nación desde una perspectiva ciudadana, más que un bien estatal (...). El Estado no se las puede vender a terceros. (...) Se corre un riesgo de abastecimiento y afecta en lo social y lo ambiental, dando prioridad al tema económico”.

Resulta llamativo, ante lo último, que los mismos empresarios sean críticos de que el agua dejó de ser un bien público y pase al mundo privado. Lo anterior inaugura preguntas sobre cómo entender que el actor que se beneficia de la realidad actual, a la vez sea crítico de que este sea el funcionamiento existente. Además, cabe preguntarse si este actor estaría dispuesto a sacrificar su posición privilegiada, en pos de un cambio en las formas de propiedad o administración del agua. En tercer lugar, es posible evidenciar una distancia entre las valoraciones y las acciones del empresariado: si bien critican la prioridad económica en el uso del agua, en general, no desean que se introduzcan cambios que puedan afectar sus privilegios actuales.

3.5.- Críticas a gestión actual del agua.

3.5.1.- Actores sociales.

El problema central que identifican de los actores en torno a la gestión del agua refiere a las relaciones de poder existentes. La totalidad de los entrevistados enuncian que existe un acceso diferencial al agua, según el poder económico de los actores. Carlos Araya explica que “para algunos es más fácil cuando domina y tiene el capital técnico y económico para comprender y comprar asistencia técnica y legal”. En palabras de Mirtha Gallardo, se trata de que “determinadas personas pueden administrar y responden a grupos de poder. Aquí los directorios siempre son los mismos. Salen vegetando como una verdadera dictadura”. Esto tendría complejas implicancias para los sectores sociales con menor capital económico: según Manuel Mundaca, el agua “está mal distribuida, porque la persona o el agricultor chico no puede acceder al agua sino lo hace de manera ilegal (...). Se debe regular pro rateadamente la disponibilidad del agua para que todos puedan acceder”.

El presente discurso crítico revela elementos claves de la posición que tienen los actores sociales en torno a las relaciones existentes en torno al agua. En primera instancia, es

posible evidenciar que los sujetos reconocen explícitamente el carácter conflictivo de las relaciones sociales que se erigen en torno al agua. A su vez, son capaces de evidenciar que toda acción social es interesada, de manera que no habría neutralidad en los grupos administrativos: quienes responden a grupos de poder. En tercer lugar, el discurso vincula las dinámicas de poder basadas en el poder económico, lo cual evidencia que los actores acusan mecanismos de cierre social y la autorreproducción entre los sectores con mayor capital económico y social.

3.5.2.- Actores institucionales.

La mirada institucional enfatiza la importancia de introducir mejoras para perfeccionar la organización y la coordinación de la gestión del agua. Por una parte, Mirtha Meléndez propone “mayor coordinación entre los entes del Estado” y atribuciones legales para una “mayor fiscalización de la distribución del agua”, por su parte Cristian Baquedano agrega que la “oportunidad de mejorar pasa por tener claras reglas de operación y un balance hídrico muy transparente” aludiendo a la necesidad de contar con información de oferta de agua tanto superficial como subterránea para favorecer la administración de los recursos hídricos.

Un elemento que destaca del discurso institucional porque advierte la existencia del “secano” y su postergación en la gestión del agua de la cuenca es aportado por Andrés Chiang quién señala que “no existe seguridad de agua para fines productivos en las zonas de secano. (...) No tienen la capacidad o infraestructura necesaria para poder acumular y ser eficiente en la gestión del agua en esos predios”. Complementa “la mayor crítica es no hacer la distinción en el mercado del agua bajo riego y el secano”

Las críticas que destacan estos actores son para Mirtha Meléndez, es que el agua esté separada de la tierra y para Juan Carlos Castillo, el problemático mercado negro que se ha suscitado en un escenario de escasez del agua.

Es posible constatar que el discurso de los actores sociales es más unificado que el institucional. Se advierte que ambos responden a la pregunta a partir de sus intereses y experiencias: mientras los actores sociales enfatizan los abusos derivados de la concentración del poder en los empresarios, los actores institucionales critican la forma en que se coordina la gestión y las insuficiencias legales y normativas para regular; de la

cual son parte. Esto último vuelve a reforzar el hecho de que los actores institucionales tienen un nivel de crítica a la lógica estatal.

3.5.3.- Actores empresariales.

El discurso empresarial constituye una síntesis entre las posiciones de los actores sociales y los institucionales: poseen una crítica a la relación entre poder económico y administración de aguas, y presentan críticas en torno al funcionamiento de la gestión de las aguas.

En torno al tema del poder económico, José González sostiene que le “preocupa porque hoy, el tema se está resolviendo en temas económicos. (...) Lo malo es que piden al Estado sin aportar nada a la sociedad y lo transan en el mercado. Se han entregado derechos a personas sin tierra (...). El Estado no puede verse engañado de esta forma”. En otro registro, Francisco González asevera que “es muy crítico el sistema de extracción del agua subterránea. Hay empresas que roban agua para mantener sus campos. (...) En todo lo que no regulan las organizaciones existe la ley de la selva”.

De manera coincidente Jaime Muñoz plantea una pregunta retórica: “¿sabemos cuántos pozos profundos existen y el volumen que se encuentra extrayendo?”. Tal pregunta, busca expresar que existe un alto grado de desconocimiento para planificar, administrar y gestionar al agua al no considerar su fuente subterránea y no existir organizaciones de usuarios y/o un organismo estatal que las regulen.

La posición de los empresarios pone de relieve una vez más que cuentan con una crítica a sus pares.

Esto implicaría dos dimensiones del problema en torno a la concentración económico: por un lado, se critica que se aplique la racionalidad mercantil en temas relacionados al uso de agua, y del otro, evidencian extracción ilegal que perjudica el ejercicio de derechos de todos.

Lo llamativo, en consecuencia, es que todos los actores presentan fuertes críticas ante una lógica de la cual también son parte. Esto se vincula con la discusión de la teoría social, en la cual se ha advertido la distinción entre las posibilidades agenciales, y

dinámicas estructurales. Es decir, lo social serían también fenómenos que son más que la suma de las acciones sociales.

3.6.- Propuestas de participación en regulación y administración del agua.

3.6.1.- Actores sociales.

Los actores sociales plantean que la regulación del agua debiese realizarse desde el Estado, con la finalidad de brindar el recurso a toda la sociedad. Esto requiere, a su vez, fortalecer la capacidad de gestión de parte del Estado. Por otra parte, también coinciden en la importancia de empoderar a la sociedad. Al respecto, Mirtha Gallardo sostiene que “el agua debe estar donde uno la solicita año a año. Creo que entregarla a 30 años. (...) El problema es que nadie fiscalice. Dan facultades a órganos que sean imparciales para tener la capacidad”. Al respecto, propone representación de distintas organizaciones que garantice que cumpla la ley. Manuel Mundaca agrega que se debe integrar “especialmente a las comunidades agrícolas, los agricultores medianos y pequeños, los que no están organizados”. Lo anterior, dado que su diagnóstico es que “el más grande se come al más chico. Lo he peleado a todo nivel, pero no he podido lograr los cambios”.

Por otro lado, Carlos Araya afirma que el Estado debería “dotar este elemento a todos los chilenos”, y se debería dar más poder a los usuarios. Agrega que el Ministerio de Obras Públicas no debería estar a cargo de las aguas, y propone un ente exclusivo con alto rango en el país para que clarifique “cuánta agua hay, a quiénes se les asigna y cómo se regulan”.

El discurso de los actores sociales sostiene que se debería democratizar la toma de decisiones, lo cual coincide con lo discutido en la presente investigación: es preciso pasar de la gobernabilidad, concepto que implica una administración de los conflictos exclusivamente desde el Estado, a una gobernanza, es decir, a una gestión desde las comunidades, que contemple la diversidad de intereses y posiciones sociales. Por otra parte, es interesante que en los actores sociales esté presente la pregunta por cómo incorporar a los no organizados en la pregunta en torno al uso del agua.

3.6.2.- Actores institucionales.

La posición de los entrevistados de la institucionalidad es heterogénea. Mirtha Meléndez sostiene que deben participar “los dueños de los derechos de agua, las organizaciones de usuarios del agua y los servicios con competencia en la fiscalización y normalización”. Andrés Chiang propone que la administración esté en manos de “los organismos del Estado a través de sus organismos técnicos. Esto quiere decir que esta mesa debe tener la participación de quienes velen por el consumo humano, ecológico y productivo. (...) El principal tema es la fiscalización de los derechos de aprovechamiento de aguas”. Por otra parte, Juan Carlos Castillo sostiene que “el primer control debiera hacerlo la DGA, con linígrafos para determinar los consumos de agua y debieran controlar los caudalímetros para que efectivamente se sepa cuánta agua ocupa cada predio”.

Los miembros de la institucionalidad agregan que la administración del uso de agua debiese respetar los derechos legalmente constituidos, tener una mejor infraestructura de acumulación y distribución, mejorar las reglas de transparencia de los balances hídricos, dar prioridad de agua de ciudad, que exista control del mercado de agua -tanto de acciones como de volúmenes-. A su vez, faltaría información de los balances hídricos y consumos de los sectores productivos, para que administren el agua con información confiable.

El actor institucional enfatiza una vez más el problema de la gestión, eficiencia y fiscalización de los recursos, lo cual es posible de vincular con las preguntas propias de su labor y experiencia de trabajo. También llama la atención que a diferencia de los actores sociales, este actor le da más relevancia a mejorar la forma de intervención estatal, antes que un empoderamiento de los actores –lo cual también se podría vincular a los intereses del mundo social-. El discurso de los actores institucionales al identificar la expectativa de mejora en el control del mercado del agua y no desmercantilizar el uso del agua, sugiere preguntar que tan representativa sería esta posición en todo el actor institucional.

3.6.3.- Actor empresarial.

El empresariado también tiene diversas posiciones en torno a quién debiese participar en regular y administrar el uso de agua. La base común está en José González, que afirma

que “cualquier persona puede cuestionar la forma en que se ha entregado este derecho de aprovechamiento”. Tanto Francisco González como José González coinciden en la propuesta de empoderar la DGA. Francisco González, por su parte, agrega que es preciso “simplificar la administración del agua”. Jaime Muñoz sostiene, en cambio, que “debe ser la sociedad que usa esa agua que supere los directorios de las organizaciones de usuarios del agua. Porque todos los usuarios deben tener participación (...) Lo que correspondería es que se administrara a partir de los criterios de escasez. Nos falta conocimiento y disponibilidad del recurso agua”.

Es importante retener que el discurso empresarial reconoce un problema en la forma en que se ha entregado el derecho de aprovechamiento, y entre sus voces habría voluntad de darle más poder regulador al Estado y a las comunidades de aguas. Por otro lado, se evidencia una tensión entre actores que estiman conveniente agregar peso en las decisiones a la DGA y aquellos que advierten problemas de probidad a los que pueden estar expuestos por una falta de control institucional.

3.7.- Síntesis de las posiciones en torno a la Gobernabilidad del agua.

Al analizar el discurso que tienen los actores sociales en torno a la gobernabilidad del uso de agua, se tiene que existe un enfoque que reconoce el carácter conflictivo entre clases sociales implicadas en el tema. Es un grupo que insiste en explicar el problema a partir de que el agua esté fácticamente en manos de los privados. Así, el problema central sería que los propietarios actúan bajo sus intereses de acumulación, lo cual se facilita por la ausencia de fiscalización por parte del gobierno –es decir, deslizan una crítica al empresariado y a la institucionalidad vigente-. Lo anterior implica una crítica implícita al concepto de ‘gobernabilidad’, en tanto naturaliza las relaciones de poder existentes, y estarían de acuerdo con una posición más afín a la ‘gobernanza’: se propone democratizar las decisiones en torno a la administración del recurso agua.

Los actores sociales son grupos que tienen una valoración positiva de su propio desempeño, cuentan con un alto grado de cohesión en el discurso: todos son críticos a que el agua sea actualmente un negocio –en tanto bien transable y transferible-, y plantean la importancia de que sea un derecho humano.

El actor institucional es el grupo que presenta menor homogeneidad en el discurso. Se trata de un grupo que principalmente acusa trabas en la forma en que se organiza la administración del agua, lo cual se podría vincular con las problemáticas que vivencian en su relación con el trabajo. Esta posición asume la importancia de incrementar el poder en instituciones como la Dirección General de Aguas (DGA), a diferencia con los actores sociales que demandan una nueva institucionalidad. Este grupo cuenta con la capacidad de criticar la misma lógica en que se organiza su institucionalidad, mas su posición de poder no pareciera permitirle realizar las modificaciones correspondientes y reproducen un discurso normativo. Es un grupo que por lo general presenta una racionalidad técnica para solucionar los conflictos. A su vez, este grupo reconoce las problemáticas que funda las relaciones asimétricas de poder –fundamentalmente en los empresarios-, al igual que lo evidenciaron los actores sociales.

Los empresarios explican el conflicto por problemas en la administración y regulación estatal, e incluso algunos llegan a plantear que existe ausencia de responsabilidades por parte del actor institucional. Es un grupo que cuenta con posiciones heterogéneas, mas coincide en que la gobernanza del agua superficial bajo riego en las juntas de vigilancia tiene un buen desempeño en torno a la gestión del agua. Resulta llamativo que el mismo grupo empresarial es crítico de que el agua esté orientado bajo lógicas mercantiles, dado que ello tensiona su misma práctica y relación con la gestión del agua. A su vez, es interesante que propongan potenciar a las comunidades de agua como base de las organizaciones de usuarios del agua y aumentar las atribuciones de la DGA con un control institucional que prevenga la corrupción.

En general se tiene que los actores tienen información discordante en torno a las responsabilidades de las partes –lo cual implica imputarle un incumplimiento de responsabilidades a otros actores-, y existe disparidad en el grado de conocimiento sobre cómo se administra el agua. Por otra parte, es importante destacar que todos los actores reconocen el conflicto de clases sociales que emerge en torno al problema de la regulación del agua, y los excesos y abusos que ejerce el poder económico, especialmente en un área desregulada como es la administración de las aguas subterráneas. Lo más interesante es que todos los actores estarían de acuerdo en el discurso con superar un modelo basado en la ‘governabilidad’, y valoran la importancia de recobrar dinámicas relacionadas con la ‘governanza’.

Capítulo IV: Visiones sobre la relación entre actores e institucionalidad.

“Existe mucha confusión respecto de los roles y su impacto en la gestión del agua”

- Actores empresariales

“La verdad que no tenemos mucha relación con los empresarios agrícolas. Si se invitan a reunión para resolver problemas de sondajes que se realizan a diestra y siniestra están secando las napas subterráneas. Y a veces nos contaminan las napas con los fertilizantes y muchas veces tenemos que pagar a higiene ambiental multas”

- Actores empresariales

“las empresas agrícolas no hay vínculo. Son mundos separados. Por su lógica están hechas para ganar y no tienen ningún tinte social. Son empresas dedicadas al usufructo irracional del agua.”

- Actores sociales

Para analizar los discursos respecto del tipo de relación entre los actores que participan en el uso y gestión del agua de la cuenca de Limarí, hemos considerado las siguientes tres dimensiones: 1) relación con la comunidad, 2) vínculo con la institucionalidad, y 3) relación con las empresas.

4.1.- Relación de los actores sociales con la comunidad.

4.1.1.- Actores sociales

Existe un discurso homogéneo en las relaciones con sus comunidades, fundados en intereses sociales comunes, una posición de clase y una cultura de colaboración en medio de los conflictos sociales.

Por una parte, Mirtha Gallardo plantea que “nosotros tenemos una organización fuerte entre las comunidades agrícolas y el consejo regional campesino, quienes compartimos el diagnóstico de necesidad de reforma y cambio”. Por otro lado, Manuel Mundaca señala “los APR están bien posicionados en sus localidades porque poseen buena reputación. Administramos bien el agua”. Por su parte, Carlos Araya sostiene que “tenemos una historia de diálogo y compromiso. Cuando tienen necesidades de apoyo ahí estamos”.

El discurso de los actores sociales parece ser concordante con la visión empresarial previamente apuntada, que destacaba el carácter representativo de los actores sociales en relación con los miembros del territorio. Por otro lado, resulta relevante que resalten el carácter ‘comunitario’ del lazo generado en las localidades, que según los actores, se relacionaría con una trayectoria histórica común. Es decir, entienden su vínculo como ‘comunalidad en la acción’, vale decir, constelación de intereses y visiones comunes por compartir experiencias o situaciones, y por tanto devienen en acción colectiva. Por último, se evidencia que uno de los mecanismos para proceder ante conflictos ha sido por muchos años el diálogo con otros actores.

4.1.2.- Actores institucionales.

Existe un discurso heterogéneo que demuestra una acción gubernamental descoordinada y con valoraciones que permiten identificar intereses distintos. Existe un discurso prevaleciente que pareciera invisibilizar a las comunidades del secano, y en general, a las instancias de organización y participación campesina.

Por una parte, se tiene a Mirtha Meléndez del MOP, que señala “tenemos una relación prioritaria con las organizaciones de usuarios del agua y sistemas de agua potable rural”, y al alcalde Juan Carlos Castillo, que complementa que es condición relacionarse a través de las “organizaciones de regantes a excepción cuando se pone en riesgo el acceso al consumo de agua para la bebida”.

Mientras que en una posición completamente distinta, Andrés Chiang de MINAGRI sostiene que “esperamos siempre interactuar a través de la mesa de desarrollo rural”. Dicha mesa es una experiencia de ocho años liderada por el Consejo Regional

Campesino, y cuenta con una política de desarrollo rural de la Región de Coquimbo que propone una gobernanza distinta en la relación con las comunidades campesinas.

4.1.3.- Actores empresariales.

El discurso de los actores empresariales es heterogéneo respecto del tipo de relación. Esto se debe a que algunos de ellos entiende el concepto ‘comunidad’ identificándolo con las comunidades de aguas, y no con las organizaciones sociales y territoriales. Además, poseen el interés común de relacionarse socialmente de manera positiva con otros grupos para evitar conflictos, y/o atenuar oportunamente las tensiones a través del procedimiento de la denuncia. Es decir, es la disposición al diálogo –que serviría eventualmente para contener- el mecanismo de procesamiento de conflictos empresarial. Ante escenarios de baja disponibilidad hídrica priorizan sin necesidad de regular el agua para la bebida, y el empresariado utiliza actividades de recreación, propios de enfoques de la teoría de los ‘recursos humanos’, para atenuar conflictividad.

Por un lado, dan valor a las comunidades de aguas, y José González plantea que una forma de comunicación es que “se realizan reuniones en juntas de canales que forman comunidades de aguas, e informa a través de circulares”. Además, destaca que un mecanismo de resolución de conflictos central en este aspecto: “los usuarios tienen las herramientas para denunciar las arbitrariedades, y la DGA debe determinar si la denuncia es verdad o mentira”. Es llamativo que el sector señale que administran ellos, que utilizan la denuncia, y soliciten la asistencia del Estado para juzgar las actuaciones de sus pares y resolver los conflictos.

Por otra parte, desde una perspectiva tradicional del empresariado se identifica el enfoque de ‘Responsabilidad Social Empresarial’ como mecanismo que atenúe conflictos. Al respecto, Francisco González sostiene que “el mayor vínculo es con la escuela”, y destaca el apoyo en las visitas guiadas a su empresa, y el apoyo en los paseos de fin de año.

Desde una perspectiva más integradora, Jaime Muñoz, de Minera Altos de Punitaqui, advierte el peso de las comunidades para permitir el funcionamiento de su empresa. Señala que “lo que hacemos es compartir el agua con los usuarios. Compramos un pozo

profundo que proveyó de cañerías por una extensión de 9 kilómetros y proveemos a costo a la empresa sanitaria que atiende la ciudad de Punitaqui, y directamente a las localidades rurales cercanas a la faena”. Desde esta perspectiva, entiende que los intereses por acceso al agua están en conflicto y debe favorecer el beneficio a la comunidad.

Resulta importante considerar que en lo discursivo, los actores empresariales muestran una disposición al diálogo con otros actores como mecanismo de procesamiento de conflictos. A su vez, es importante considerar que existen posiciones diversas en el sector: mientras algunos sostienen que las reuniones, espacios de distensión, y mediación estatal, son herramientas para solucionar tensiones, otros sectores del empresariado reconocen la importancia de favorecer la capacidad de deliberación por parte de las comunidades.

4.2.- Relación con la institucionalidad pública.

4.2.1.- Actores sociales.

Existe un discurso homogéneo respecto del tipo de relación en torno al uso y gestión del agua con la institucionalidad pública, caracterizándola como un vínculo de relaciones cordiales. Pero por otro lado, insertan el hecho de un desgaste en la participación de la comunidad en instancias estatales, y demandan mayor poder.

Por una parte, Mirtha Gallardo sostiene lo siguiente: “tenemos buena relación, pero son muy pocas las actividades de calidad respecto del tema. Lo que existe es de carácter sólo consultivo”. Se identifica además una incapacidad institucional para tener acciones permanentes en el tiempo, y que liderazgos no cuentan con competencia profesional, advirtiendo que “las personas que ponen en los cargos aprenden de quienes participan de las instancias”, lo que provoca un desgaste en mesas comunales o provinciales o regionales del agua.

Por otra parte, Manuel Mundaca plantea que se relaciona “bastante bien con la Dirección de Obras Hidráulicas”, dado que comparten intereses comunes en planes de inversión de mediano plazo en los sistemas de agua potable rural.

Una posición más crítica es de Carlos Araya, quien sostiene que “es deficiente. La Presidenta nombró un encargado presidencial para ver el tema de la sequía y yo honestamente no sé qué ha hecho durante todo este tiempo”.

El discurso de los actores plantea una propuesta de reformulación del concepto de ‘democracia’. No se trata de que el gobierno consulte opiniones o visiones a los demás actores, para luego ser el responsable de orientar la política pública. Más bien, proponen una democracia que se asemeja al concepto de ‘gobernanza’, es decir, que los sujetos sociales sean también parte de las definiciones generales del uso del agua. Es esta posición la que explicaría la baja en la participación de la comunidad en instancias estatales en que no contemplaría un ejercicio efectivo del poder colectivo.

A su vez, presentan la problemática de la tecnificación del conflicto, que implica que los dirigentes o no entiendan las discusiones, o queden enclaustrados en la lógica y racionalidad técnica o instrumental. Finalmente, los sectores sociales también generan una crítica a quienes realmente tienen la capacidad de modificar la institucionalidad.

4.2.2.- Actores institucionales.

Los actores institucionales tienen visiones completamente heterogéneas en torno a cómo vincularse con las comunidades respecto del uso y gestión del agua. Esta posición de los actores demuestra una falta de definición de mecanismos de solución de conflictos con los sectores sociales, presentan un discurso desde la normativa formal, y cada actor institucional define el vínculo a partir de su función e interés institucional. Lo anterior, evidencia incapacidad institucional para coordinar la gestión del agua –esto ha sido advertido por estudios de la institucionalidad del agua-, y la percepción negativa de los actores sociales.

Por una parte, Mirtha Meléndez señala que se vinculan “a través de las mesas intersectoriales de gestión del agua”. Además, afirma que “falta mucha coordinación real”, lo que favorece el surgimiento de conflictos sociales ante la ausencia de una relación permanente. Esto se relaciona con el hecho de que los actores sociales definen la relación como “desgastada”.

Desde una perspectiva más institucional, Andrés Chiang sostiene que la relación la realizan a través de la comisión regional de riego, donde participan los servicios del MOP y MINAGRI. No obstante, esta instancia no posee participación permanente de las comunidades.

Desde una perspectiva de los gobierno locales, Juan Carlos Castillo plantea que el vínculo con las comunidades se ejerce de manera legal a través del concejo municipal, porque “es nuestra responsabilidad aprobar o rechazar la solicitud de extracciones de pozos en bienes nacionales de uso público”, y considera es un deber informar a la comunidad y solicitar antecedentes a los proponentes para evitar un conflicto social, especialmente dañando a sistemas de agua potable rural o pequeños agricultores.

Nuevamente es posible advertir que el actor institucional explica las problemáticas como déficits en coordinación, información, planificación y ejecución. Ese sería el problema central, y su efecto o consecuencia sería el surgimiento de conflictos, ante una relación permanente. Así, la falta de formalización de mecanismos de procesamiento de conflictos sería lo que gatillaría la acumulación de conflictos. Es importante constatar lo anterior, dado que si bien previamente han favorecido posturas democratizantes, en este punto su visión sigue del lado de una ‘governabilidad’, en que la explicación de la existencia o no de conflicto se explica por la capacidad de respuesta del gobierno.

4.2.3.- Actores empresariales.

El discurso de los actores empresariales es homogéneo en identificar el vínculo prioritario con las instituciones públicas que fomentan la inversión en riego, que regulan la construcción obras, y fiscalizan el uso de los recursos hídricos. Siendo su interés disponer de recursos económicos aportados por el Estado, solicitan mayor poder para fiscalizar y regular conflictos por parte de la Dirección General de Aguas.

Por una parte, José González sostiene que la relación cercana es con la “Comisión Nacional de Riego, Dirección General de Aguas y Dirección de Obras Hidráulicas, que tienen roles y funciones cercanas con los usuarios del agua”.

Por otra parte, Francisco González vuelve a sostener que “se debe fortalecer la DGA”, y desde otra vereda, José González advierte una relación de conflicto entre las empresas y

las organizaciones de usuarios del agua, cuando el actor institucional DGA ha autorizado traslado de derechos de aprovechamiento al embalse La Paloma, señalando: “sospechamos de tráfico de influencias”. Este elemento de conflicto se fundaría en vacíos legales y desconfianza en la probidad, que son aprovechados por actores empresariales afectando la disponibilidad hídrica bajo riego de toda la cuenca. El conflicto advierten debe ser resuelto mediante mecanismos legales.

Jaime Muñoz es más categórico al señalar problemas de legitimidad en el uso y gestión del agua por parte de los actores institucionales, dado que advierte que “existe mucha confusión respecto de los roles y su impacto en la gestión del agua”.

En consecuencia, el empresariado, al igual que los actores institucionales, considera que el adecuado funcionamiento pasaría por fortalecer las instituciones públicas. Así, comparte que se requiere mayor capacidad de regulación y fiscalización. En este sentido, nuevamente la propuesta es de fortalecer la gobernabilidad, y no alterando el modo mismo de vinculación con la sociedad.

Es de advertir que nuevamente hay sectores empresariales que proponen como solución fortalecer la Dirección General de Aguas, mientras que otros evidencian problemáticas de esa institución. Esto es contradictorio con la mencionada propuesta de actores sociales de sustituir dicho órgano por otra instancia.

Por otra parte, nuevamente se evidencia que los empresariados son capaces de detectar irregularidades en sus pares: se evidencian conflictos entre usuarios y empresarios por sospechas de tráfico de influencias.

4.3.- Relación con las empresas.

4.3.1.- Actores sociales.

El discurso de relación con actores empresariales tiene en común un interés en el conflicto por el acceso al agua, daño ambiental y la prioridad de uso. Hay una evidente desconfianza porque consideran a los actores empresariales como adversarios para las comunidades, y destacan positivamente cuando son considerados en instancias de participación efectiva. Un hecho destacado es la desconfianza en los empresarios

agrícolas como abusadores y fuente de conflicto -por sobre el sector minero-, debido a la extracción ilegal de aguas subterráneas afectando su acceso al agua.

Por una parte, Mirtha Gallardo sostiene que tienen una relación fluida, pero con varios aspectos negativos. No obstante, valora la inclusión de los actores sociales en una mesa de valor minero, donde tiene el siguiente objetivo: “las comunidades deben ser respetadas”. Respecto de la relación con empresarios agrícola, Gallardo sostiene no tener mucha relación, y advierte los graves problemas producto de “sondajes que se realizan a diestra y siniestra están secando las napas subterráneas”, y Carlos Araya complementa que “no hay vínculo, son mundos separados”. Siguiendo con esta fuente de conflicto Manuel Mundaca plantea que “nos contaminan las napas con fertilizantes”, lo cual es un evidente daño ambiental que obliga a los sistemas de agua potable rural a invertir para mejorar la calidad de este recurso que deben proveer a comunidades rurales.

En un sentido más crítico, Carlos Araya advierte que el Código de Aguas es fuente de conflicto, porque “la empresa minera tiene supremacía por sobre otras actividades y las aguas que alumbré dentro de la propiedad minera nos pone en abierta desventaja”, afectando los intereses de los actores sociales en su acceso al agua. Esto sería fuente de conflicto con una empresa china que se pretende instalar en el sector. Para corregir esta falla legal, Araya plantea que “las aguas alumbradas por las mineras deben formar parte del conjunto de las disponibilidades hídricas de la cuenca”.

Los actores empresariales tendrían un poder abusivo, y serían fuente de conflicto por su orientación a generar riqueza. A juicio de Carlos Araya, “por su lógica están hechas para ganar y no tienen ningún tinte social. Son empresas dedicadas al usufructo irracional del agua”.

Según el discurso de los actores sociales, empresarios y comunidades tendrían intereses antagónicos, toda vez que estaría en juego la distinción entre ‘lo privado’ y ‘lo común’. A su vez, cabe destacar que las distintas experiencias viven relaciones más o menos fluidas con los empresarios: algunas se reúnen periódicamente, otras escasamente, y otros ‘son mundos separados’. Finalmente, se evidencia que el discurso es capaz de criticar al Código de Aguas como una herramienta a favor de los empresarios, y en

detrimento de los actores sociales. En clave sociológica, es posible sostener que en este punto, los actores sociales son capaces de trascender el momento de reivindicación económico, y tematiza políticamente la estructuración misma de la realidad chilena –lo cual se evidencia en su invitación a cambiar la democracia, la normativa existente y las relaciones económicas-.

4.3.2.- Actores institucionales.

Los actores institucionales tienen un discurso homogéneo de desconfianza de la actuación del poder empresarial, como facilitadores de la inversión para el uso y gestión del agua, y por otra parte definen un tipo de relación basado en sus competencias técnicas.

Por una parte, Mirtha Meléndez señala que tienen una relación de “coordinación, gestión de inversiones y fiscalización”. Andrés Chiang complementa que su vínculo a través de mesas provinciales intersectoriales del agua “no han tenido un buen impacto”, lo cual es coincidente con el discurso de los actores sociales. Desde una perspectiva de los gobiernos locales, Juan Carlos Castillo señala una relación fundada en fiscalización e incumplimientos: “hemos puesto demanda y querellas por ilegalidad del uso de los bienes nacionales de uso público como las quebradas, lechos de ríos y humedales andinos”.

Los actores institucionales también evidencian, en consecuencia, que el interés de ganancia trae repercusiones negativas para la gestión del uso de agua. A su vez, agregan que su posición en la institucionalidad, con sus limitaciones, ha buscado frenar el abuso de empresarios: han erigido demandas por sus acciones ilegales.

4.3.3.- Actores empresariales.

Los actores empresariales señalan tener una relación positiva con sus pares respecto del uso y gestión del agua. Los intereses en conflicto aparecen cuando existe una inversión minera que compite por el acceso al agua y/o amenaza con daños ambientales que pueden afectar sus intereses productivos. Otro elemento discursivo, es la crítica a la

corrupción de la DGA, cuando otorga autorizaciones que ponen en riesgo la disponibilidad hídrica de un sector de la cuenca.

Por una parte, José González señala que “las relaciones en general con las empresas es buena”, pero en el caso de la minería se evidencian la mayor parte de los conflictos. A este respecto, Francisco González señala lo siguiente: “tenemos conflictos con una explotación minera de plomo en el sector infernillo y desconfiamos de la capacidad y calidad que tiene esta empresa para relacionarse con toda la comunidad”. Esta desconfianza empresarial pareciera no contemplar los problemas identificados por actores sociales tales como con la utilización de fertilizantes o la extracción ilegal de aguas subterráneas, y sitúan solo al sector minero en sí como fuente de conflicto. Esta desconfianza es profundizada por Jaime Muñoz, cuando plantea que en el sector agrícola “sacan recursos y luego nos miran con mucho recelo”.

4.4.- Síntesis de las visiones entre actores e institucionalidad.

En primer lugar, al analizar la relación de los actores sociales con la comunidad, se tiene que son representativos de las comunidades, tanto desde su autopercepción como desde la visión empresarial. Según los propios actores sociales, dicha estrechez del vínculo se relaciona con una comunalidad en la acción, que se explica por intereses y visiones históricamente compartidos, que devienen en acción colectiva. Además, son capaces de detectar que el diálogo siempre ha sido parte de sus mecanismos de resolución de conflictos.

Los actores institucionales tendrían una relación descoordinada con los actores sociales, y tendientes a invisibilizar ciertos sectores sociales. Por su parte, discursivamente los actores empresariales presentan voluntad de diálogo con los actores sociales, y mientras algunos sostienen que la solución a los conflictos pasaría por tener reuniones, espacios de distensión –propios de la “Responsabilidad Social Empresarial”-, mediación estatal, mientras que otros sectores reconocen la importancia de favorecer la capacidad de deliberación por parte de las comunidades. Es decir, una parte de los empresarios estarían dispuestos a pasar a cierta lógica de gobernanza.

En segundo lugar, al analizar el vínculo de los actores con la institucionalidad, llama la atención que el actor social es el único que considera que el conflicto se soluciona transformando el modelo de democracia. Son actores críticos a una lógica en que la conducción es desde el gobierno, y los demás actores solo tienen un rol consultivo. Por otra parte, es llamativo que si bien actores institucionales y empresariales se han mostrado antes a favor de mayor democracia, en este punto entienden esto como un perfeccionamiento de lo existente, y no modificar la forma misma de la democracia. Esto implica que estos dos actores consideran que los problemas surgen por falta de formalización de los mecanismos de procesamiento de conflicto por parte del gobierno, y así surgirían los conflictos sociales. Así, la solución es mejorar la coordinación, información, planificación y ejecución de la administración pública. Lo anterior implica la propuesta de mejorar la gobernabilidad, y no cambiar el modo de articulación entre Estado y sociedad.

La respuesta por parte de los actores sociales es que una política que naturaliza que el Estado es el que lidera los cambios, lleva a la tecnificación del debate, lo cual implica la exclusión fáctica de la discusión de proyectos, a partir de la diversidad de intereses.

En tercer lugar, al analizar la relación de los actores con las empresas, se tiene que la totalidad de los actores –incluso empresarios– acusan que hay empresariado que abusa y es corrupto. Por su parte, los actores sociales afirman que el empresariado tiene intereses contrapuestos con la comunidad, dado que está en juego la diferencia entre ‘lo privado’ y ‘lo común’. A su vez, hay discursos sociales que son capaces de trascender la lógica económica para interpelar al modelo en su conjunto: se requerirían cambios estructurales en la Constitución, en la economía y en la política en general. Los actores institucionales estarían de acuerdo con que el interés de ganancia es negativo para la gestión del uso del agua, y sostienen que han enfrentado los abusos del empresariado.

Finalmente, si bien los actores empresariales afirman tener una relación armoniosa entre ellos, son capaces de reconocer que existen conflictivas con otros sectores, en especial en la explotación minera.

Capítulo V: Conflictos de agua en el Limarí.

“Es peligrosa toda esta efervescencia. En la campaña de Bachelet se crearon muchas expectativas que la población las tomó y no se han cumplido. Esto genera ansiedad e inconformismo y una sensación de que el Estado es culpable de todo”

- Actores empresariales

“Las autoridades no se involucran.....Dejan que impere la Ley de la Selva”

- Actores empresariales

“Van a sudar lágrimas y sangre, por todo aquello que no se ha hecho. Las nuevas generaciones no tendrán la paciencia que tuvimos nosotros”

- Actores sociales

Para analizar los discursos respecto de los conflictos en la cuenca de Limarí, se considerarán las siguientes dimensiones: 1) conflictos por uso y propiedad, 2) quién cree que tiene más derechos a usar el agua y por qué, 3) cómo gestionan los conflictos en torno al agua, 4) cuál es el rol del Estado y autoridades en la gestión del conflicto, 5) qué conflictos futuros por uso y propiedad del recurso agua vaticinan, y 6) alianzas con otros actores para resolver conflictos.

5.1.- Conflictos por uso y propiedad.

5.1.1.- Actores sociales.

Los discursos de los actores sociales respecto de los conflictos por el uso y la propiedad son homogéneo. Advierten que los conflictos aumentarán, que la participación

ciudadana no se utiliza como mecanismo de resolución de conflictos y que las normativas están orientadas a favorecer al actor empresarial.

Por una parte, Mirtha Gallardo sostiene que los conflictos actuales no son nada “respecto de lo que va a empezar a venir”. Identifica una inevitabilidad de esta tendencia, y define una posición que no se negociará con otros intereses: garantizar el agua para todos los habitantes. Esta aspiración se refleja en la afirmación: “Nosotros lo que buscamos en este territorio es que todos tengan garantizado el agua”.

Por otra parte, Manuel Mundaca plantea que los mecanismos de resolución de conflictos planteados desde la institucionalidad son insuficientes: “nunca se hacen las participaciones ciudadanas en el lugar donde se produce el conflicto”.

Desde una perspectiva de la insuficiencia legal y administrativa, Carlos Araya responsabiliza a la ley y las normas que rigen los derechos de agua como causante de estos conflictos. Afirma que “la normativa da para que se puedan crear esta clase de conflictos”. Este marco jurídico favorece los intereses del actor empresarial y en particular del sector minero, y “la normativa es la que hace que los mineros tengan supremacía respecto del uso del agua porque al sacar agua subterránea están empobreciendo la napa”. Lo anterior que genera un daño a terceros que no sanciona nadie, y denuncia que “sacaba hace algunos años el agua a 6 metros y hoy la saco a 23 metros”.

En este punto se advierte una radicalización del discurso de los actores sociales, en tanto plantean que dada la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos por la vía del diálogo, la tensión aumentará inevitablemente, y ante ello plantean que el agua para todos no sería transable. Por otra parte, nuevamente los actores sociales apuntan a que la normativa misma crea los conflictos, y favorecería a los intereses del empresariado. Así, se refuerza el hecho de que los actores sociales evidenciarían la disputa de clases sociales, y la falta de neutralidad de la institucionalidad. Esto nuevamente refuerza los problemas del enfoque de gobernabilidad.

5.1.2.- Actores institucionales.

El discurso de los actores institucionales respecto de los conflictos por uso y propiedad del agua es homogéneo respecto de su inevitabilidad. Ante un escenario de creciente escasez hídrica, a la incapacidad del actor empresarial de adaptarse productivamente y respetar los derechos de aprovechamiento.

El discurso respecto de la causa de los conflictos se concentra en el escenario de escasez. Por una parte, Mirtha Meléndez señala que los conflictos surgen “por la escasez hídrica y el no respeto de los derechos de aprovechamiento”, cuando se afecta la gobernanza de la administración de los derechos, “cuando no se respeta a los dirigentes de las organizaciones de regantes”.

Respecto de la incapacidad institucional de los servicios fiscalizadores ante la extracción ilegal de agua subterráneas, Mirtha Meléndez plantea que “tenemos una explotación indiscriminada de las aguas subterráneas”. Esto no lo atribuye a ningún actor en particular, evitando criticar institucionalmente al actor empresarial. En esta misma línea Andrés Chiang señala que se debe mejorar esta capacidad institucional con “mayor regulación y fiscalización por parte del Estado”. Además, incorpora en su discurso una demanda de interés común: “no se puede entregar el agua como una propiedad particular no velando por el bien común”. Esto es complementado desde Juan Carlos Castillo, quien señala que “quién tiene una hijuela con media acción no es considerado”.

El discurso cambia cuando se advierte la inevitabilidad de los conflictos y el actor institucional dimensiona el problema. En este punto, Juan Carlos Castillo señala que “el agua debiera ser un bien nacional de uso público que debiera ser administrado por el Estado”.

Uno de los mayores conflictos ha sido la incapacidad de la empresa sanitaria para dotar en volumen y calidad el servicio de agua potable. A este respecto, Cristián Baquedano sostiene que “el mayor temor en la cuenca es que Ovalle se quedara sin agua”.

Respecto de los mecanismos de resolución de conflictos, Andrés Chiang señala que se debe crear una instancia constituida por “sectores productivos, Estado y organizaciones productivas donde se privilegie el bien común”.

La mayoría del discurso institucional vuelve a centrarse en los problemas de regulación y fiscalización como los fenómenos explicativos del conflicto. Así, buscando presentarse como neutrales, evitan identificar al empresariado y a los actores sociales como grupos con intereses divergentes, e incluso surge la propuesta de que los conflictos se resuelvan mediante una instancia compuesta por institucionalidad y empresariado. No obstante lo anterior, emerge una propuesta normativa: el agua debiese ser un bien nacional de uso público administrado por el Estado, y no por el empresariado.

5.1.3.- Actores empresariales.

El discurso del actor empresarial respecto de los conflictos por propiedad y uso del agua es homogéneo: señala que obedecen a un escenario de crisis política y desconfianza en las instituciones.

Por una parte, Francisco González sostiene que “es peligrosa toda esta efervescencia” que generarían los actores sociales. A su vez, incorpora un elemento político, responsabilizando al gobierno actual por gatillar en la ciudadanía expectativas de difícil cumplimiento: “en la campaña de Bachelet se crearon muchas expectativas que la población las tomó y no se han cumplido”.

Según los actores empresariales el conflicto no se explica por el uso indebido, la extracción ilegal o incapacidad institucional del Estado para regular y fiscalizar, sino que por “la ansiedad e inconformismo. Una sensación de que el Estado es culpable de todo”.

Mientras que otro actor Jaime Muñoz coincide con la posición del actor institucional, y señala que el conflicto se explica por el escenario de escasez hídrica. Siendo muy relevante destacar su alta preocupación ante la amenaza de conflictos, que serían “de

vida o muerte”, sostiene que los proyectos productivos están condenados al fracaso. Además, al igual que los actores sociales e institucionales, plantea que estos problemas surgen por el “robo de aguas subterráneas” que desbalancea la cuenca. Con una cierta ironía plantea que los conflictos de esta naturaleza se olvidan cuando “existe mayor disponibilidad hídrica”, pero ese es el escenario menos probable.

Respecto de las gobernanzas como mecanismos para resolución de conflictos, plantea que las creadas hasta la fecha “sólo sirven para conocerse un poco más”.

Resulta importante destacar que si bien algunos empresarios acusan abuso de ciertas empresas, en este punto omiten su propia responsabilidad en el conflicto. Así, el problema sería que el gobierno crearía expectativas incumplibles en la sociedad, y eso llevaría al conflicto agudo. Esto evidencia que el empresariado analiza el conflicto desde el punto de vista de los problemas de la gobernabilidad: el gobierno sería incapaz de traer estabilidad social y política, generando expectativas que se disociarían de sus capacidades efectivas. El problema de esta óptica es que el resto de los actores serían pasivos, y simplemente el gobierno moldearía sus expectativas. En consecuencia, este enfoque tendría el problema de no poder explicar el hecho de que los grupos sociales tengan intereses que emerjan de la cotidianeidad concreta.

Por otra parte, resulta llamativo que los espacios de diálogo según el empresariado sean de orden testimonial, pues coincide con la posición de los sectores sociales.

5.2.- Sobre los derechos para el uso el agua.

5.2.1.- Actores sociales.

Los actores sociales poseen un discurso homogéneo respecto de quienes tienen más derecho a usar el agua, y es contrario a la posición del actor empresarial. Sostienen que los derechos deberían estar orientados a quienes necesitan el agua, por lo que debería ser un derecho humano garantizado. Además, en el escenario proyectado de escasez hídrica, plantean una prioridad de uso de agua para la bebida, para quienes producen alimentos, y para la industria agrícola o minera.

Por una parte, Mirtha Gallardo plantea que "el que tiene más derechos es quien necesita el agua". Esta es una posición que conflictuaría a la actual institucionalidad y al actor empresarial. A su vez, sostienen que la situación actual debe ser modificada. Carlos Araya sostiene que "hay una escala que debemos regular a partir de los derechos humanos y su existencia misma". No obstante, Manuel Mundaca plantea que "es muy difícil pelear contra los poderosos. Tenemos fiscales y jueces que no cumplen".

Respecto de la prioridad del uso del agua, Mirtha Gallardo sostiene que "se debe producir el alimento necesario para la comunidad". Complementario a ello, Carlos Araya sostiene que se debe "aportar seguridad alimentaria y por último el uso de las exportaciones y la industria".

Este punto vuelve a reforzar el hecho de que el actor social entiende la dimensión clasista del conflicto que emerge en torno al agua. Así, sostienen que es preciso apuntar a que sea un derecho humano garantizado, pero son conscientes de que la institucionalidad reproduce las relaciones de poder existentes.

5.2.2.- Actores institucionales.

Los actores institucionales no tienen un discurso homogéneo respecto de quienes tienen más derechos para usar el agua. Prevalen posiciones relacionadas con la legalidad vigente, que resaltan la importancia de mantener la producción agrícola en el territorio, y de dar mayor importancia a la distribución controlada de los recursos hídricos.

Por una parte, Mirtha Meléndez sostiene algo que no es replicado por sus pares: quienes tienen más derechos lo define el Código de Aguas, y por lo tanto son "quienes tienen asignados o han comprado los derechos". Sin embargo, todos coinciden en la necesidad de garantizar el agua para la bebida independiente de esta condición legal existente. Mirtha Meléndez señala que "la prioridad de uso debe ser la bebida". Andrés Chiang la complementa, planteando que "debemos tener una escala de uso prioritario para garantizar el consumo humano", implicando un estándar mínimo en calidad y cantidad.

Otro actor institucional es Cristián Baquedano, quien plantea desde las aspiraciones que "todos tienen el mismo acceso", lo cual estaría en abierta contradicción con la situación

legal actual. También señala que debe ser “priorizada para garantizar el consumo humano”, dado que la vulnerabilidad de la cuenca se relaciona con la tenencia mayoritaria de los derechos por parte de los agricultores, y que puede “estresarse por la sobredemanda de ellos”.

En una posición distinta a lo anteriormente descrito, Juan Carlos Castillo, más cercano a la posición de los actores sociales, plantea que “los derechos se deben distribuir de acuerdo a uso y eficiencia con un control en sus asignaciones”.

5.2.3.- Actores empresariales.

Los actores institucionales no tienen un discurso heterogéneo respecto de quiénes tienen más derechos para usar el agua. Dado que conciben, al igual que una parte de los actores institucionales, que lo define el Código de Aguas, una parte de ellos niega el posible acceso a otros actores.

Por un lado, Francisco González expresa la posición de seguridad jurídica, en que “los derechos están consagrados de acuerdo al Código de Aguas”, lo que es una posición compartida. Advierte que se trata de un problema de origen, y José González complementa que “todos los ciudadanos tienen el mismo derecho, y con la legislación de la dictadura no se comienzan los derechos de agua”. Así, deberían ocuparse criterios “sociales y soberanos inclusive en nuestras fronteras”.

Un elemento particularmente llamativo es un discurso crítico respecto de las comunidades que viven en el secano: “los que no tienen derechos se encuentran en el secano” caracterizándolos como “verdaderos depredadores”.

Es llamativo que el discurso empresarial nuevamente se divida entre quienes aceptarían la importancia de integrar la dimensión social para pensar el agua, mientras que otros son capaces de erigir una crítica directa a comunidades. Esto lleva nuevamente al problema de que algunos empresarios entienden que existe un conflicto entre sectores sociales, y surge la pregunta en torno a cómo pueden integrar su propia responsabilidad

en la problemática. Por otra parte, los otros también reconocerían el carácter dicotómico del conflicto, pero con una mirada despreciativa de lo social.

5.3.- Gestión de los conflictos en torno al agua.

5.3.1.- Actores Sociales.

Los actores sociales tienen un discurso homogéneo, orientado a establecer los mecanismos que poseen para gestionar conflictos en torno al agua. Identifican facultades en el caso de comunidades agrícolas, las limitaciones para influir, y la incapacidad de las autoridades para procesar y responder ante las demandas provocadas por un conflicto.

Por una parte, desde un punto de vista formal, Mirtha Gallardo advierte “la Ley de Comunidades Agrícolas entrega al directorio la facultad de ser juez árbitro local”, como una herramienta para gestionar eventuales conflictos al interior de este modelo de propiedad colectiva, que vendría desde tiempos de la Colonia.

El discurso de insuficiencia institucional los plantea Mirtha Gallardo, sosteniendo que “los organismos públicos no tienen poder de intermediar en estos tipos de conflictos”. Esto es reforzado por Manuel Mundaca, quien afirma que “denunciamos a tribunales cuando empresarios afectan las fuentes de aguas de los sistemas de agua potable rural. Pero no hacen nada”.

En este escenario de inevitabilidad de los conflictos Manuel Mundaca, plantea que “no tenemos otras herramientas distintas. Lo único que nos queda son las protestas”. Esto está en la línea de Carlos Araya, quien sostiene que “al no tener normativa clara, es la única herramienta para arreglar los conflictos”.

El actor social es discursivamente el más cohesionado, y es a la vez coherente en su marco explicativo de las fuentes de conflicto: el conflicto se vincula con la propiedad del agua, habiendo una confrontación entre interés empresarial y social, y la institucionalidad sería funcional al primero de estos.

5.3.2.- Actores institucionales.

El discurso de los actores institucionales respecto de los mecanismos de gestión de los conflictos en torno al agua es homogéneo. Destacan el rol del Estado en la regulación y fiscalización, reconocen el poder histórico de la organización de usuarios del agua, y la incapacidad institucional para garantizar un acceso igualitario.

Por una parte, Mirtha Meléndez plantea que la "Dirección General de Aguas recibe las denuncias y debe actuar conforme a derecho", lo cual es distinto a la posición planteada por los actores sociales, que identifican que los derechos están mal otorgados, y también acusan incapacidad de la DGA para fiscalizar por su baja dotación profesional.

Además de la importancia de la legalidad, destacan el poder e historia de la gobernanza que posee la cuenca bajo riego -como es la Comunidad de Aguas del Sistema Paloma-. Cristián Baquedano reconoce que "ha sido un buen espacio para discutir los mayores conflictos, que pasa fundamentalmente por la escasez de agua y cuanto repartir en la temporada". Este discurso orientado al reconocimiento, deja de lado la respuesta institucional, como son los mecanismos de negociación y resolución de los conflictos.

Mientras el discurso de una autoridad, como Juan Carlos Castillo, sostiene que "los municipios tenemos la facultad de denunciar e interponer querellas que determinen si se han cometido delitos. Nuestra tarea es llegar hasta las últimas instancias para resolver los conflictos". Así, consagran la resolución a través de mecanismos legales ajenos a la gobernabilidad del Estado y la gobernanza de los actores. También, agregan que dado un escenario de escasez y alto valor de las acciones de agua, "es muy difícil mantener la actividad agrícola para los más pequeños".

Nuevamente es posible constatar que no hay un acto desinteresado: todo sector social plantea un razonamiento acorde a su posición objetiva en el conflicto. Si bien los actores sociales detectan un conflicto frontal con el empresariado, y sostienen que la solución es pasar a una lógica de gobernanza, los actores institucionales se limitan a hablar de la regulación estatal, y sus planteamientos tienden a ser acorde a las posibilidades que brindaban la institucionalidad vigente.

5.3.3.- Actores empresariales.

El discurso de los actores empresariales respecto de los mecanismos que se utilizan para resolver conflictos es homogéneo, reconociendo la importancia de las organizaciones de usuarios del agua, la tecnología requerida para mejorar control y la capacidad de invertir para aumentar la oferta y eficiencia del uso del recurso hídrico. Está ausente la conciencia del aumento de las posibilidades de conflicto y no depositan en el Estado la confianza para resolverlos.

Por una parte, José González alude al mecanismo que por ley poseen las organizaciones de usuarios del agua, que son "las denuncias de las comunidades de aguas de los canales, quienes informan y controlan oportunamente la ocurrencia de conflictos". Tras esto, es la respuesta tecnológica la forma de favorecer la convivencia entre los actores. Para González, "con mejor información, tecnología y fiscalización mantendremos mayor tranquilidad y evitaremos conflictos". Complementando esta posición, Francisco González incorpora como elemento la solución procedimental y legal: "demandamos y llegamos a acuerdo en términos legales". Esto supondría a su vez de disponer de recursos necesarios para litigar en tribunales.

Un elemento de este discurso es que los conflictos no aluden a las empresas agroexportadoras, que son grandes consumidores de volúmenes de agua, sino a las empresas mineras, por el estigma y errores históricos que han tenido en el vínculo con las comunidades. A este respecto, Jaime Muñoz reconoce que "quienes tienen problemas en nuestro sector es porque hacen un muy mal trabajo". Además, introduce una respuesta empresarial preventiva de los conflictos, como "aprender a gestionar los derechos, ejecutar planes de inversión y disponer de mayor oferta de recursos hídricos".

La totalidad de los actores destacan la importancia de las organizaciones de usuarios del agua, y se evidencia que tanto empresarios como actores institucionales entienden que el problema es del orden técnico, y que se requiere mejorar la gestión y fiscalización, para atenuar la conflictividad. Por otra parte, llama la atención la afirmación de que los problemas del sector se reducen a hacer bien o mal el trabajo, dado que el problema se reduce a la racionalidad de los agentes. Así, se evidencia que el empresariado se mueve bajo dos supuestos que la sociología difícilmente podría afirmar: la posibilidad efectiva

de que los grupos sociales tengan ‘información perfecta, y que sea posible la ‘plena racionalidad de los agentes económicos’.

5.4.- Rol del Estado y autoridades en la gestión del conflicto.

5.4.1.- Actores sociales.

El discurso de los actores sociales respecto del rol del Estado y autoridades en la gestión del conflicto es homogéneo. Existe profunda desconfianza en la capacidad de participar, regular, fiscalizar y sancionar a quienes causan el conflicto, que por cierto no son los actores sociales.

Por una parte, Mirtha Gallardo advierte que las autoridades tienen despreocupación por estos conflictos, señalando que “cuando asumen no tienen ninguna capacidad de ponerse al día como corresponde”. Manuel Mundaca afirma que “las autoridades no se involucran”, y Carlos Araya señala que “al no estar fijos los límites, se produce este desajuste”. En esta línea, se responsabiliza en parte importante al Estado y a sus autoridades, porque como consecuencia de su inacción “dejan que impere la Ley de la Selva”.

Una contradicción señalada por los actores sociales es que por una parte se reconoce la extracción ilegal de las aguas subterráneas, y por otra el propio Estado, a través de sus organismos de fomento, financia a estos empresarios. Esta frustración es reflejada en Carlos Araya, quien señala que existe “un tremendo fundo que está al lado de mi terreno, que ha sido puesto en cuestión la legalidad con que extrae el agua, tiene apoyo en los sistemas de riego por parte del Estado”.

5.4.2.- Actores institucionales.

El discurso de los actores institucionales respecto del rol del Estado y autoridades en la gestión del conflicto es homogéneo. El discurso es institucional, fundado en una racionalidad legal que le otorgan atribuciones definidas. Identifican la necesidad de

otorgar mayores atribuciones al Estado, y desde la posición de gobierno local, se asume el enorme riesgo que significa no participar de la resolución de los conflictos.

Por una parte, Mirtha Meléndez señala que el “rol del Estado debe ser subsidiario, fiscalizador, promotor de una inversión y mejoramiento de gestión de los recursos hídricos”. En materia de fiscalización, reconoce que la Dirección General de Aguas (DGA) no puede hacer frente al escenario planteado. Sostiene que “la DGA no da ha vasto”, y reconoce las limitantes actuales del Estado; “debe cumplir estrictamente la normativa que se encuentra vigente”.

El discurso de Andrés Chiang considera la necesidad de avanzar a una gobernanza que integre actores e inversión tecnológica que actualmente no existe en los volúmenes requeridos. Señala que “debemos promover el diálogo entre los distintos actores, generar incentivos para avanzar a una gestión integrada de recursos hídricos,, y proporcionar recursos para avanzar en la optimización del uso del agua”.

Desde la perspectiva de gobierno local, el alcalde Juan Carlos Castillo reconoce que los conflictos impactan negativamente en las comunidades y en la mayoría de los casos afecta el agua para la bebida. Critica la normativa y el actuar inoportuno de las autoridades, siendo los municipios los obligados a asumir la responsabilidad de proponer el diálogo, reunir a los actores y por tanto “los alcaldes deben tener el liderazgo para evitar daños mayores a la economía familiar”.

Es llamativo que respecto al rol del Estado, actores sociales e institucionales coinciden en que no solo se trata de que la legalidad actual favorezca al mercado, sino que a su vez hay un incumplimiento de la normativa. Así, el terreno es doblemente complejo, dado que el hecho de que el Estado no de abasto, implica la mencionada ‘ley de la selva’ que afirmaban los actores sociales. Un elemento a considerar en una nueva gobernanza es el espacio local para favorecer mecanismos de procesamiento de conflictos.

5.4.3.- Actores empresariales.

Los actores empresariales tienen un discurso homogéneo respecto del rol del Estado y sus autoridades en la gestión de los conflictos. Este discurso se compone del reconocimiento de la legalidad, de delimitar el actuar del Estado, mediante el reconocimiento de las autoridades de la naturaleza y complejidad del conflicto.

Por una parte, Francisco González plantea que "el Código de Aguas señala con claridad cómo proceder, y fija en la Dirección General de Aguas la responsabilidad de fiscalizar. Las instancias creadas, tales como las mesas del agua, "poco aportan". En la misma dirección, Jaime Muñoz plantea que "se debe fortalecer la Dirección General de Aguas".

Destaca el discurso de José González que señala que "necesitamos que la DGA tenga mayores atribuciones porque hoy puede hacer poco y debemos asumir los regantes las soluciones a los conflictos". Junto con advertir que se requiere que el Estado tenga atribuciones, agrega lo siguiente: "pero deben haber equilibrios que permitan controlar situaciones, como la corrupción". Por otro lado, incorpora un análisis político, que es que "la derecha antes tenía más sentido social, (...) mayor sentido de equidad". Dado que actualmente no hay gobernanza, sostiene que debería incorporarse a los espacios locales más inmediatos para la comunidad, como son los municipios: "debemos informar de las disponibilidades de aguas, anticiparnos a los problemas, y no siempre debemos esperar una respuesta legislativa".

Claramente es visto como una amenaza el cambio legislativo propuesto en el Código de Aguas.

5.5.- Conflictos futuros por uso y propiedad del agua.

5.5.1.- Actores sociales.

El discurso de los actores sociales respecto de los conflictos por uso y propiedad del agua es homogéneo. Según ellos, los conflictos aumentarán no sólo por escasez hídrica, sino por un cambio cultural de las nuevas generaciones. Habrá movilizaciones en las

calles, y generarán un escenario permanente, que tendrá como consecuencia el término de la vida en el secano.

Por una parte, Mirtha Gallardo plantea que "los grandes conflictos estará en Combarbalá. Van a sudar lágrimas y sangre, por todo aquello que no se ha hecho. Las nuevas generaciones no tendrán la paciencia que tuvimos nosotros". Por su parte, Manuel Mundaca proyecta el abandono de las comunidades de secano, lo cual implicará que "los campos van a quedar desolados sin gente". Esta proyección es compartida por Carlos Araya, quien ante el impacto del cambio climático y la ausencia de cambios en la normativa, sostiene que se generará mucho: "muchos campesinos del secano van a desaparecer. Entraremos al mundo de los desamparados".

5.5.2.- Actores institucionales.

El discurso institucional respecto de los conflictos por el uso del agua en los actores institucionales es homogéneo. El discurso se distancia de la componente legal, y dado que capital técnico e información, es que muestran su preocupación por que prevén que la tendencia es que la oferta de agua disminuirá, y se generará un desequilibrio. Por otra parte, incorporan esperanza en la inversión de proyectos para aumentar disponibilidad hídrica, y desde lo local, se reconocen riesgos de violencia.

Por una parte, Mirtha Meléndez plantea que los actores empresariales sobreexplotan los recursos hídricos, y aumenta la tensión con el uso minero del agua. Esto "genera un desequilibrio en la oferta del agua en la cuenca" y desaparece la capacidad histórica de regular conflictos por parte de las organizaciones de usuarios del agua. Así, afirma que "sino tenemos mayor control en la distribución tendremos graves problemas".

En una línea discursiva complementaria, Andrés Chiang plantea que "el conflicto futuro se generará porque la disponibilidad hídrica de agua disminuirá". A su vez, aumentarán las extracciones ilegales de aguas subterráneas, y también se agudizará la crisis económica, por disponer de menos agua para mantener la capacidad productiva de los predios.

Un tono del discurso más esperanzador se evidencia en la posibilidad de realizar inversiones que aumenten la oferta. En este sentido, Mirtha Meléndez señala que “podemos aumentar con la construcción de las plantas desalinizadoras”. Cristian Baquedano agrega que “la construcción de embalses de cabecera pueden cambiar la situación de disponibilidad del agua”.

Más crítica es la posición de Juan Carlos Castillo, quien vaticina que “si la sequía sigue avanzando, los conflictos se van a resolver a través de la violencia, porque sin agua no se va a poder avanzar”.

5.5.3.- Actores empresariales.

El discurso de los actores empresariales es homogéneo respecto de los conflictos futuros por el agua, dado que reconocen la condición climática, y el escenario de menor disponibilidad hídrica. La proyección es negativa, porque creen que las condiciones legales no van a cambiar, y aspiran a desarrollar mecanismos de resolución de conflictos que favorezcan el entendimiento.

Por una parte, Francisco González plantea “el mayor conflicto va a ser la disponibilidad. El cambio climático es un hecho”.

Por otra parte, José González aspira a que en conjunto se desarrolle “una filosofía de entendimiento, donde todas las actividades productivas tienen que desarrollarse en un marco de protección del medioambiente”.

Jaime Muñoz refleja el negativo estado de ánimo del sector minero, cuando sostiene que “no va a pasar nada, porque todos quieren que cambie algo que no cambiará. (...) Se seguirán concentrando los derechos de aprovechamiento de aguas en unos pocos”. A su vez, advierte que la mayor tarea de futuro es aumentar los niveles de control en la distribución como el mínimo para favorecer la disminución de los conflictos.

La totalidad de los actores pareciera proyectar un escenario negativo en torno a los conflictos del agua. Mientras los actores sociales no proponen salidas, los actores institucionales proponen generar incentivos para aumentar la oferta, construir las plantas

desalinizadoras, y crear embalses de cabecera que pueden cambiar la situación de disponibilidad del agua. Los empresarios, ante la eventualidad del aumento de los conflictos futuros tienen una apertura a favorecer el diálogo entre los involucrados, proponen aumentar los niveles de control en la distribución.

5.6.- Alianzas con otros actores para resolver conflictos.

5.6.1.- Actores sociales

El discurso de los actores sociales respecto de las alianzas con otros actores para resolver conflictos es homogéneo. Plantean fortalecer sus organizaciones, y formar parte de redes medioambientales a nivel nacional e internacional.

Por una parte Manuel Mundaca plantea “ cuando tenemos problemas los resolvemos con la organización”, dada la ausencia de autoridades. También buscan apoyo en organizaciones de nivel nacional. En este mismo sentido, Mirtha Gallardo plantea que “estamos en la red ambiental norte, tenemos cercanía con los dirigentes de Caimanes y con redes internacionales”. Mientras que Carlos Araya sostiene “cuando una comunidad está en un conflicto, todas participamos en su defensa”.

Los actores sociales, en consecuencia, depositan poca esperanza en alianzas con el empresariado o la institucionalidad, y proponen aumentar la coordinación dentro del campo social, tanto a nivel local como nacional.

5.6.2.- Actores institucionales.

El discurso de los actores institucionales respecto de las alianzas con otros sectores es homogéneo, en el sentido de resaltar la importancia de las organizaciones de usuarios del agua, y en fortalecer las gobernanzas que se han creado para enfrentar aspectos críticos como la sequía. También surge la aspiración de una DGA con un rol de medidor.

Por una parte, Mirtha Meléndez plantea que “se deben buscar soluciones integrales y no puntuales con la alianza prioritaria en las organizaciones de usuarios del agua”,

validando nuevamente el poder histórico de esta gobernanza del sector bajo riego. Por otra parte, Andrés Chiang plantea que se deben explorar nuevas gobernanzas con la incorporación de actores para resolver los conflictos, a través de “la comisión regional de sequía como instancia de diálogo, participación y resolución”.

Para un actor de los gobiernos locales como Juan Carlos Castillo “la DGA con nuevas atribuciones puede ser un gran aliado en mediar y controlar conflictos”.

Nuevamente es posible advertir que los actores institucionales afirman la importancia de dar más atribuciones a la DGA, organismo que ha sido cuestionado por actores sociales. Además, coinciden con los actores sociales en que los cambios pasan por empoderar a los sujetos sociales, y dan cuenta de la importancia de pasar de una gobernabilidad a una gobernanza.

5.6.3.- Actores empresariales.

El discurso de los actores institucionales respecto de las alianzas con otros sectores es homogéneo, y en validar instancias como son las organizaciones de usuarios del agua. Este discurso está orientado a mantener el orden establecido, y no reconocer en el Estado o los actores en su conjunto la posibilidad de favorecer la ocurrencia de conflictos.

Por una parte José González sostiene “más que buscar alianzas tenemos que fortalecer las comunidades de aguas. Para que no se aprovechen de uno se requiere de conocimiento”. Esto se refuerza con Francisco González, quien sostiene “las organizaciones de usuarios del agua tenemos un enorme potencial que seguir desarrollando”. Desde una perspectiva complementaria que no reforzó José González, y sí rescata Jaime Muñoz, está el trabajo “con los municipios, porque con ellos podemos actuar concretamente en el territorio ante un conflicto puntual. A ellos recurre la ciudadanía”.

Se evidencia que la totalidad de los actores sociales resaltan la importancia de las organizaciones de los usuarios de agua. Finalmente, es llamativo que el actor empresarial sostenga que es preciso empoderar a los municipios, en tanto organismos

cercanos a la realidad territorial. Esto va en la línea de procesos de descentralización del poder estatal, brindando mayor poder a los organismos territoriales.

5.7.- Síntesis de Conflictos de Agua en el Limarí.

Al analizar los conflictos por uso y propiedad desde el punto de vista de los actores sociales, se tiene que es el grupo más cohesionado, y que a su vez tiene una radicalización discursiva, toda vez que no existen adecuados mecanismos de resolución de conflictos. En consecuencia, sostienen que hay un elemento que no están dispuestos a negociar: 'el agua para todos'. Por otra parte, es un grupo social que entiende que la normativa misma crea los conflictos, que las autoridades no cumple dicha legalidad, y esta favorecería los intereses empresariales. Así, el actor social es un grupo que entiende un conflicto entre clases sociales, y acusa falta de neutralidad por parte del Estado. A su vez, sostienen que este proceso tenderá a agudizarse en el futuro, con una radicalización de las medidas de presión. Es por esto que el grupo es crítico al enfoque basado en la gobernabilidad.

El actor institucional es un grupo explica los conflictos por uso y propiedad desde la ausencia de fiscalización y regulación. Se trata de discursos que procuran ser oficiales, apegados a la normativa, y por ende evitan entender el conflicto como una dicotomía entre empresarios y sectores sociales. No obstante lo anterior, se trata de un grupo que asume posición normativa: el agua debiese ser un bien nacional de uso público.

El empresariado explica el conflicto en torno al uso y propiedad del agua como algo que se vincula con el abuso de algunos de sus pares, a la vez que lo vinculan con una 'crisis de gobernabilidad' por parte del gobierno. Así, el gobierno ha generado expectativas en la sociedad que no se pueden cumplir, y por tanto surge el malestar. Lo llamativo es que la sociedad tendría un rol pasivo, y los intereses sociales sería generados desde el gobierno. Por otra parte, se trata de un grupo que coincide con los actores sociales en el hecho de que los espacios de diálogo son más bien testimoniales. Así, hay discursos que tienden a plantear la importancia de integrar la dimensión social para pensar el agua, pero otros erigen una crítica directa a comunidades.

La totalidad de los actores proyecta un escenario negativo en torno a los conflictos del agua. Los actores sociales depositan poca esperanza en resolver el conflicto mediante alianzas con el empresariado e institucionalidad, y proponen aumentar la autoorganización de lo social. Los demás actores –salvo excepciones- concuerdan en aumentar el diálogo, empoderar sectores sociales, en la importancia de las organizaciones de los usuarios de agua. No obstante, hay discursos que tienden a opacar la importancia de la gobernanza para dar salida al conflicto, y proponer mejorar la institucionalidad vigente y el actuar del gobierno.

El análisis en torno a los conflictos de agua arroja un estrecho vínculo entre posición objetiva en el conflicto, y el razonamiento e intereses que se erigen en el discurso. Es por lo anterior que se sostiene que no hay acto desinteresado en el conflicto del agua en el Limarí. Los actores sociales detectan un conflicto abierto de clases, y sostienen la importancia de pasar a una lógica de gobernanza. Los actores institucionales reproducen el discurso legal del Estado, tienden a sostener que la solución pasa por solucionar problemas de gestión estatal, y sus posiciones tienden a estar constreñidas por la legalidad vigente. El empresario, por su parte, culpa al gobierno y su incapacidad de una adecuada gobernabilidad, presenta críticas a los actores sociales, y sitúan que el problema es del orden racional o técnico: el conflicto se explicaría por falta de racionalidad en los agentes, y ausencia de información perfecta. En consecuencia, los empresarios explican el conflicto en base a supuestos de la economía que la disciplina sociológica ha cuestionado.

Conclusiones.

La investigación analizó los discursos acerca de gobernabilidad y conflictos del agua presente en los actores claves de la Provincia del Limarí, en el marco de la actual escasez hídrica. Las posiciones analizadas fueron las de los actores sociales, institucionales y empresariales. A continuación, es preciso analizar los hallazgos obtenidos en torno a cada objetivo específico: el análisis de los discursos de gobernabilidad (1), los relatos acerca de los conflictos de agua (2), y las percepciones en torno a la relación entre instituciones y grupos sociales (3).

La gobernabilidad ha sido entendida en la investigación, según la diversa literatura, como la capacidad de un gobierno para procesar conflictos, brindando estabilidad institucional, económica y política para una efectiva toma de decisiones y la administración de los recursos. Así, se trata de una legitimidad, representatividad y eficacia para responder a demandas sociales. La incapacidad de lograr dichos objetivos llevaría a un escenario de ingobernabilidad.

Los actores sociales tienen una percepción negativa en torno a la gobernabilidad del agua, dado que la legislación, la institucionalidad y el gobierno tienden a favorecer a los privados. Así, su crítica a la gobernabilidad refiere a que esta no se haría cargo de que el problema del agua está cruzado por disputas entre clases sociales, y el gobierno tiene escasa regulación en torno a la posición que el empresariado asume en torno al uso de las aguas. En consecuencia, tras acusar problemas en la gobernabilidad, sostienen que ellos son responsables en torno a la gestión de las aguas, y proponen que el agua deje de ser concebida como un bien privado y transferible por parte de la institucionalidad.

Los actores institucionales también son críticos de la gobernabilidad del agua, pero su discurso emerge desde su posición específica: la gobernabilidad es ineficiente en tanto problemas en la misma institucionalidad para administrar, regular y fiscalizar el uso de las aguas. Así, su posición institucional se limita a perfeccionar o modificar la legislación existente, mediante un discurso basado en la racionalidad técnica. Así, por ejemplo, proponen incrementar el poder en instituciones como la Dirección General de Agua (DGA), medida que ha sido criticada por los actores sociales que demandaban

otra institucionalidad. Además, este grupo reconoce que el problema el agua está vinculado por las relaciones asimétricas de poder existentes.

Los empresarios, por su parte, sostienen que hay problemas en la gobernabilidad del agua, dado que existirían problemas en la administración y regulación estatal. Así, proponen aumentar atribuciones de la DGA, mediante un control institucional que prevenga la corrupción. También, sostienen que en efecto el agua ha estado orientada por criterios mercantiles, y por ende son conscientes de la posición problemática de sus pares ante el uso del agua. Además, reconocen que la gobernanza del agua superficial de bajo riego en las juntas de vigilancia tiene una buena gestión del agua, por lo que proponen como solución potenciar a las comunidades de agua como base de las organizaciones de usuarios de agua.

Así, tras analizar los discursos sobre la gobernabilidad del agua, es posible reconocer diferentes aspectos. En primer lugar, cabe destacar que los actores tienen información discordante en torno a las responsabilidades de las partes, y disparidad en el grado de conocimiento sobre cómo se administra el agua. En consecuencia, se tiene que a futuro sería preciso mejorar la información sobre cómo actualmente se administra el agua. En segundo lugar, la totalidad de los actores reconocen que existen conflictos de clases implicadas en el conflicto del agua, lo cual ha llevado a excesos y abusos por parte del poder económico, facilitados por la desregulación estatal. Ante lo anterior, hay posiciones que han tendido a proponer un perfeccionamiento de la gobernabilidad vigente –es decir, de la capacidad del gobierno para regular o administrar las aguas-, mientras que otros han planteado la necesidad de pasar de cambiar la institucional actual. Lo llamativo es que la totalidad de los actores –incluso empresarios-, se han mostrado dispuestos a que a futuro se pase de una lógica de gobernabilidad a una de gobernanza. Como hemos revisado en la discusión sociológica, la ‘gobernanza’ se entiende como una forma en que se conduce una sociedad, en que participa la diversidad de actores implicados, tanto en la definición de objetivos comunes como en las acciones para lograrlos.

En consecuencia, un hallazgo relevante es que en un plano discursivo habría tanto voluntad como expresiones de necesidad de pasar de un modelo de gestión a otro: pasar de un modelo de gobernabilidad a uno de gobernanza. Lo anterior, dado que se entiende

que el gobierno es un agente de dirección necesario, pero siempre insuficiente e incapaz de acoger la diversidad de posiciones implicadas. Así, la presente investigación aporta al hecho de que los actores sostienen que se requiere un cambio de enfoque, lo cual a su vez requiere un cambio en la normativa e institucionalidad.

En segundo lugar, para aportar al análisis de los conflictos, se ha incursionado en torno a la visión que se tiene de la relación entre los actores, y entre ellos y la institucionalidad.

Los actores sociales han sido reconocidos como un grupo que logra ser representativo de su comunidad, tanto desde la evaluación de sus pares como desde la visión del empresariado. Este fenómeno tendría una explicación histórica: se trata de comunidades con vasta trayectoria de acción colectiva, que han derivado en comunalidad de intereses y visiones. Al analizar a los actores institucionales, se muestra que tienen una relación descoordinada con los actores sociales, y problemas de gestión, regulación y planificación. Los empresarios son un grupo que discursivamente se presentan a sí mismos como dispuestos al diálogo, pero el resto de los grupos los critican de en la práctica abusar de su poder económico.

Lo anterior vuelve a demostrar las dificultades para sostener una lógica basada en la gobernabilidad, dado que la institucionalidad prueba ser ineficiente, mientras que pasar a la gobernanza sería ventajoso, en tanto los actores sociales puedan ser responsables y legítimos.

Los mecanismos de resolución de conflictos que los actores proponen son diversos. Todos los actores sostienen que favorecen el diálogo, pero los actores sociales son los únicos que proponen transformar la lógica de gobernabilidad a una de gobernanza más democrática. Los demás actores, si bien sostienen que apoyarían mayor democracia, en la práctica proponen perfeccionar la institucionalidad existente –planificación, información, fiscalización y ejecución de la administración pública-, y que el diálogo con las comunidades sirva como insumo para las políticas públicas. Ante este disenso, los actores sociales sostienen que esto universalizaría el punto de vista instrumental del actor institucional, y por tanto se tecnificaría el conflicto, y por tanto fácticamente se excluirían los intereses, posiciones y visiones de los demás actores.

Para tomar posición en torno a esto, sería preciso analizar la relación de los actores con las empresas. Sobre todo, porque los actores sociales sostienen que el empresariado comete actos de corrupción vinculado a la extracción ilegal de aguas subterráneas. Los actores sociales afirmarían que los empresarios tienen intereses contrapuestos con la comunidad, lo cual en nuestra revisión bibliográfica coincide con la tensión entre ‘lo privado y lo común’. Así, incluso proponen cambiar el modelo en su conjunto, modificando la constitución, la estructura económica y política. Por su parte, la institucionalidad estaría de acuerdo con que el interés de la ganancia es negativo para la gestión del uso del agua. Los empresarios, por su parte, sostienen que tienen una armoniosa relación con sus pares, mas reconocen que hay conflictos con sus pares, sobre todo en la explotación minera.

Analizando lo que hasta que se ha descrito, es posible evidenciar que no se cumpliría el supuesto de ‘racionalidad acorde a fines’, en que todo los actores tendrían la capacidad de analizar los problemas existentes. En cambio, nos encontramos con que cada actor tiene un ‘punto ciego’, es decir, el marco de análisis, expectativas y posibilidades que estaría limitado o constreñido por su posición objetiva en el conflicto en torno al agua. Así, el actor social se contrapone discursivamente de inmediato al empresariado, y propone cambios al modelo en su conjunto, que lo empoderen como sujeto social. Por su parte, el actor institucional limitaría su análisis a los problemas de su propia institucionalidad, y por ende proponen perfeccionar lo existente. Los actores empresariales, en cambio, hablan de sí mismos en tercera persona, son menos críticos a la hora de pensar la situación, y culpan al gobierno y la normativa vigente. No obstante lo anterior, resulta llamativo que los empresarios son capaces de realizar una autocrítica a su sector –aunque siempre se excluyen a sí mismos del relato-: reconocen que ‘otros empresarios’ serían abusivos de su poder.

En consecuencia, es evidente que la gobernabilidad no solo es problemática por las dificultades de gestión que tiene la institucionalidad, sino que sobre todo, dado que proponer una política en que la mirada institucional prime, implicaría universalizar la racionalidad técnica, negando otras posiciones e intereses que han probado ser legítimo e importantes. Así, es prudente recoger las propuestas de mecanismos de resolución de conflictos basadas en cambiar el modelo mismo de la institucionalidad, en función de

que no se excluyan discursos sociales en la toma de decisiones, y a la vez que todos los intereses tengan un rol vinculante en la elaboración de políticas públicas.

En tercer lugar, y para finalizar los objetivos propuestos en esta investigación, se analizaron los puntos de vista de los actores en torno a los conflictos relacionados con el uso del agua. En la literatura hemos sostenido que el conflicto sería constitutivo de la realidad social, y que se basaría en divergencias entre grupos o categorías de actores que confrontan intereses, valores y creencias, poderes y niveles de influencia asimétricos. El conflicto siempre emerge cuando un grupo busca cuestionar o desplazar a otro de la posición o acceso a bienes, recursos, derechos, valores y posiciones escasas.

En el caso del agua, los actores sociales afirman que el conflicto se origina en que hay grupos que no estarían dispuestos a que el agua sea para todos. A su vez, sostienen que la misma legalidad e institucionalidad crea los conflictos, dado que favorece intereses empresariales, y las autoridades ni siquiera cumplen lo existente. En consecuencia, el conflicto en último término se explica por la presión entre distintos intereses de clases, y por una institucionalidad que sería funcional a los intereses del capital económico. Así, los actores sostienen que a futuro están dispuestos a dejar de lado su espíritu dialógico, y pasar a una radicalización de las medidas de presión.

El actor institucional vuelve a reducir el conflicto a problemas de regulación y fiscalización. Su discurso nuevamente se apega a la normativa vigente, y evitan presentar una dicotomía de clases sociales.

El empresariado explica que el conflicto se vincula por el abuso de sus pares, pero también por una ‘crisis de gobernabilidad’. Es decir, el gobierno habría estimulado a la sociedad con expectativas que no podría cumplir. Desde la disciplina sociológica se ha cuestionado dicha posición, dado que plantearía que la política generaría los intereses sociales, y por ende los sujetos sociales tendrían simplemente un rol pasivo. De hecho, plantear lo anterior sería equivalente a sostener que lo político subsume a lo social, y esta última esfera no tendría un carácter emergente.

Destaca que todos los actores proyectan una agudización del conflicto en torno al agua. Los actores institucionales y empresariales –salvo excepciones- proponen que esto se

resuelva con más diálogo, empoderando a los sectores sociales, y dándole mayor importancia a las organizaciones de los usuarios de agua. No obstante esto, no todo discurso propondría que dicho diálogo trascienda a lo consultivo, sino que sería insumos para una institucionalidad que debiese ser modernizada y perfeccionada. Los actores sociales, por su parte, depositan poca esperanza en resolver conflictos por medio de alianzas con el empresariado y la institucionalidad, y por ende la salida al conflicto pasaría por aumentar la construcción de tejido social, coordinación entre organizaciones nacionales y locales, presionando por que su interés se haga valer.

La presente investigación no se ha asumido como neutra. Desde el comienzo se ha presentado el interés declarado de aportar a la resolución de los conflictos en torno al recurso del agua actual y futuro, y también ha sostenido que busca aportar a las fuerzas sociales que presionan por dignidad y transformación del Chile reciente. En consiguiente, resulta importante destacar que en el conflicto se reconoce las relaciones de clase, y la asimetría de poder existente. Así, la institucionalidad vigente, en efecto pareciera estar acorde a los intereses empresariales. Lo anterior ha sido reconocido desde el mismo empresariado. Así, resultan atractivas las propuestas que buscan un cambio en la institucionalidad, con la finalidad de que esta reconozca la asimetría de poder que tienen las partes, y logre favorecer a los actores sociales.

En consecuencia, la investigación aporta a evidenciar que el modelo de gobernabilidad resulta ineficiente, y sobre todo reproductor de las desiguales relaciones de poder existentes. En consiguiente, se propone un cambio de óptica, y por tanto asumir la gobernanza como enfoque. Sin embargo, esta nueva perspectiva debiese trascender el carácter consultivo que proponen actores institucionales y empresarios, puesto que es posible suponer que proponen esto dado que así prevalecen sus intereses objetivos, y por tanto se propone pasar a un modelo que apunte a lo vinculante. A su vez, parece factible que la institucionalidad reconozca la desigualdad de las partes, y procure velar porque los intereses y necesidades del mundo social sean reconocidos.

A futuro sería relevante aumentar los esfuerzos investigativos relacionados con la problemática del agua. Existe escasa literatura vinculada con un problema tan atingente como el que se ha abordado, y sin duda que este estudio no agota la discusión. Así, es

posible evidenciar que existen nuevas preguntas a abordar, y también posibilidades de ampliar la línea de estudio.

En términos de nuevas preguntas, sería interesante analizar las determinantes socioculturales que explican la diversidad de discursos dentro de una misma posición. Lo anterior, dado que la investigación muestra que dentro del empresariado, actores sociales e institucionalidad, hay diversas opiniones y puntos de vista. Por lo anterior, sería prudente analizar otros factores, para poder visualizar posibilidades de encuentro entre posiciones diversas y de cambio social.

En términos de una profundización de la línea de investigación sociológica en torno al conflicto del agua, se espera que este estudio aporte un instrumento de análisis que pueda replicar el estudio sobre el conflicto del agua en territorios con características similares a la de la Provincia del Limarí. Por otra parte, tras entender la importancia de pasar a un enfoque basado en la gobernanza, habría que profundizar en nuevos mecanismos de resolución de conflicto que se enmarquen en dicha óptica. En tercer lugar, se espera que se pueda seguir profundizando en el estudio de la realidad de la Provincia del Limarí. Así, resulta relevante realizar investigaciones más extensivas, que utilicen herramientas de análisis más sofisticadas, y aborden a mayor cantidad de la población del sector. Lo anterior, dado que este estudio ha sido exploratorio y se ha detenido en la voz de representantes.

Esta tesis de investigación se enmarca en un compromiso con las comunidades de la Provincia, busca haber aportado a evidenciar las posiciones ante el conflicto, analizar la relación entre actores, y así aportar a la reflexión en torno a cómo enfrentar los conflictos a futuro. Los actores coinciden en que el problema se agudizará, y la sociología no ha acompañado dichas problemáticas. Es por esto que se torna urgente la elaboración de una sociología crítica que acompañe estos procesos históricos en la búsqueda de garantizar derechos sociales.

Bibliografía

- Aguilar, Luis. El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública.
- Arbós, Xabier y Giner, Salvador. La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”, Madrid, Siglo XXI, 1993, p.13.
- Bardin, L. (1986). El análisis de contenido. Madrid: Akal
- Bebbington A (2009) Industrias extractivas actores sociales y conflictos. En CAAP and CLAES (eds.) Extractivismo, Política, y Sociedad. Quito: CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), pp. 131–156
- Bjorn Hersoug, 2005, Closures of The Commons.
- Camou, Antonio, “Los desafíos de la gobernabilidad: Estudio Preliminar y Compilación. 2001. México. Editorial Flacso. Página 36.
- Castells, Manuel. Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial FCE, 2005.
- Dahrendorf, Ralf. El conflicto social moderno, Madrid, Mondadori, 1993.
- Earth Water Distribution U.S. Geological Survey.
- Encuesta de Opinión: Biodiversidad, Conservación y Areas Protegidas en Chile. The Nature Conservancy 2009.
- Flishfisch, Ángel. Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión en Revista Mexicana de Sociología, N° 3, Año 1989, pp. 113-133.
- Folchi, M. (2001) El ecologismo popular a debate. Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas. En Martínez, J. (2001) Ecología Política N°22. Cuadernos de debate internacional
- Gaínza Veloso, Á. (2006). La entrevista en profundidad individual. En M. C. Cerón, Metodología de la Investigación Social. Santiago: Lom Ediciones.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Chicago: Aldine.
- Gligo, N. (2006) Estilo de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después. CEPAL, Santiago de Chile
- Gudynas, E. (2012) Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. En Revista Nueva Sociedad N° 327, Buenos Aires, Argentina

- Infante, C. (2011). Pasivos Ambientales Mineros. Barriendo bajo la alfombra. Observatorio de conflictos mineros de América Latina (OCMAL).
- Lara, A. (2002). El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva. *Región y sociedad* [online]. Vol.14, n.24, pp.263-269. ISSN 1870-3925.
- Ostrom, Elinor. (1995) “Designing Complexity to Govern Complexity”, en Susan Hanna y Mohan Munasinghe (eds), *Property Rights and the Environment. Social and Ecological Issues*, (Washington D. C., The Beijer International Institute of Ecological Economic and the World Bank), pp. 33-46
- Rial, Juan. “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay” (1987), *Revista Mexicana de Sociología*, número 2, abril-junio de 1988, p. 11.
- Sabatini, F. (1997) Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas. En *Revista Eure* Vol. 22, N° 68. Pp. 77-91. Santiago de Chile
- Samuelson, Paul A. (1954) “The Pure Theory of Public Expenditure”. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954), pp. 387-389. [en línea].<<http://links.jstor.org/sici?sici=00346535%28195411%2936%3A4%3C387%3ATPTOPE%3E2.0.CO%3B2-A>>. [consulta: 21 de enero. 2012]
- Sepúlveda, C. y Rojas, A. (2010). Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana. *Revista Ambiente y Desarrollo*, N°24.
- Serna De la Garza, José. *Globalización y Gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC)*. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Año 2010, p. 36.
- The Ceres Aqua Gauge: A Framework For 21ST Century Water Risk Management–Oct 2011.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós Ibérica, S.A.
- Vallejos, A. (2008) Conflictos socioambientales en la periferia de la modernidad. Apuntes para la intervención en contextos sociales. En *Revista Ciencias Sociales (RCS)* Vol. 14, N° 2. Pp. 240-254

ANEXO

Cuestionario

I.- Gobernabilidad del Agua

- ¿Quién/es es/son los responsables de administración y gestión del uso del agua?
- ¿Cómo se administra y regula el uso del agua?
- ¿Quiénes tienen el derecho de propiedad y uso del agua?
- ¿Considera que el agua está consagrada como un derecho en Chile?
- ¿Es posible para usted ejercer dicho derecho?
- ¿Qué críticas tiene al actual modo de gestión del agua?
- ¿Quién/es deberían participar de la administración y regulación del uso del agua?
- ¿Cómo se debería administrar y regular del uso del agua?

II.- Relaciones con instituciones y entre actores

Para actores empresariales:

“En lo que respecta al uso y gestión del agua:...”

- ¿Cómo se relaciona con las comunidades cercanas?
- ¿Cómo se relaciona con las autoridades gubernamentales (gobierno regional, local, nacional, etc.)?
- ¿Cómo se relaciona con otras empresas mineras y/o agrícolas?

Para actores sociales:

“En lo que respecta al uso y gestión del agua:...”

- ¿Cómo se relaciona con las empresas mineras y/o agrícolas?
- ¿Cómo se relaciona con las autoridades gubernamentales (gobierno regional, local, nacional, etc.)?
- ¿Cómo se relaciona con otras comunidades cercanas?

Para actores institucionales:

“En lo que respecta al uso y gestión del agua:...”

- ¿Cómo se relaciona con las comunidades cercanas?
- ¿Cómo se relaciona con las empresas mineras y/o agrícolas?
- ¿Cómo se relaciona con otras autoridades gubernamentales (gobierno regional, local, nacional, etc.)?

III.- Gestión del conflicto

- ¿Qué piensa acerca del conflicto en torno al uso y propiedad del agua?
- ¿Quién cree usted tiene más derechos para usar el agua?
- ¿Cómo gestionan sus conflictos en torno al uso del agua?
- ¿Cuál cree usted que es el rol del Estado y las autoridades locales o regionales en relación al conflicto sobre el uso y propiedad del agua?
- ¿Cómo anticipa usted los futuros conflictos sobre el uso y la propiedad del agua?
- ¿Usted establece alianzas con otros actores ante los conflictos sobre el uso y propiedad del agua?

Síntesis de Resultados

Dimensión	Actor Sociales	Actor institucionales	Actores empresariales	Aportes Generales
<i>Gobernabilidad del Agua</i>	<p>-Percepción negativa en torno a la gobernabilidad: legislación, institucionalidad y gobierno favorecer a empresarios.</p> <p>-Gobierno es capaz de regular este conflicto definido como entre clases sociales.</p> <p>-Sostienen que institucionalidad debe dejar de concebir el agua como un bien privado y transferible.</p> <p>-Proponen pasar a un modelo de gobernanza, y cambiar institucionalidad existente.</p>	<p>-Percepción crítica ante gobernabilidad: hay que mejorar eficiencia en administración, regulación y fiscalización actual en torno a las aguas.</p> <p>-Proponen perfeccionar institucionalidad existente, con discurso basado en racionalidad técnica.</p> <p>-Contrario a actores sociales, propone incrementar poder de Dirección General de Agua.</p> <p>-Reconoce que problema se vincula a relaciones asimétricas de poder. Proponen empoderar sujetos sociales.</p>	<p>-Percepción problemas en la gobernabilidad del agua: es preciso mejorar administración y regulación estatal.</p> <p>-Proponen fortalecer Dirección General de Aguas, mediante control institucional que prevenga corrupción.</p> <p>-Sostienen que es problemático que el agua esté regida por criterios mercantiles.</p> <p>-Reconocen buena gestión en la gobernanza del agua superficial de bajo riego por parte de juntas de vigilancias.</p> <p>-Proponen potenciar comunidades de agua como organizaciones de usuarios de agua.</p>	<p>-Actores tienen información discordante sobre responsabilidades de las partes.</p> <p>-Actores reconocen conflictos entre clases, y excesos desde poder económico.</p> <p>-Disenso entre perfeccionamiento de gobernabilidad actual, o cambiar institucionalidad misma.</p> <p>-Hay disposición a discutir un paso desde la gobernabilidad a la gobernanza.</p>

Dimensión	Actores Sociales	Actores Institucionales	Actores Empresariales	Aportes Generales
<i>Relaciones con instituciones y entre actores</i>	<p>-Actor social es representativo de su comunidad, tanto desde evaluación de sus pares como desde empresariado.</p> <p>-Comunidad con histórica trayectoria de acción colectiva e intereses comunes.</p> <p>-Relación descoordinada con los actores institucionales, y acusa que favorece a mundo privado.</p> <p>-Crítica a empresariado por abusar de poder.</p> <p>-Proponen cambio de institucionalidad, hacia gobernanza.</p> <p>-Actores sociales sostienen que se tecnifica el debate en institucionalidad.</p>	<p>-Actor institucional tiene problemas de gestión, regulación y planificación.</p> <p>-Relación descoordinada con los actores sociales.</p> <p>-Reconoce abusos de poder por parte del empresariado.</p>	<p>-Actor empresarial se presenta a sí mismo como dispuesto al diálogo.</p> <p>-Es criticado por abusos de poder, y los reconoce en sus pares.</p> <p>-Sostienen que hay relación armoniosa entre ellos.</p>	<p>-Se evidencia importancia de pasar a modelo de gobernanza: actores sociales son legítimos, institucionalidad se presenta como poco eficiente, evita universalización de puntos de vista específicos.</p> <p>-Institucionalidad y empresarios proponen mayor democracia, pero en la práctica ofrecen perfección de institucionalidad actual.</p> <p>-Cada actor tiene expectativas delimitadas por posición objetiva.</p>

Dimensión	Actores Sociales	Actores Institucionales	Actores Empresariales	Aportes Generales
<i>Conflictos del agua</i>	<p>-Problemas refieren a que grupos no están de acuerdo con que agua sea para todos.</p> <p>-Institucionalidad misma crea los conflictos, favorece a empresario, y jueces no cumplen lo existente.</p> <p>-Conflicto entre clases sociales.</p> <p>-A futuro podrían dejar diálogo y radicalizar medidas de presión.</p> <p>-Baja confianza en alianza con otros actores. Privilegian autoorganización social.</p>	<p>-Conflictos se explican por faltas en regulación y fiscalización.</p> <p>-Discurso apegado a normativa vigente, y se cuidan de presentar un conflicto clasista.</p> <p>-Reconocen abusos de empresarios.</p>	<p>-Problemas se vinculan por abuso de sus pares.</p> <p>-Conflicto refieren a ‘crisis de gobernabilidad’: gobierno creó expectativas incumplibles.</p>	<p>-Sociología cuestiona explicación de conflicto por ‘crisis de gobernabilidad’: naturaleza pasividad de lo social.</p> <p>-Reconocimiento general de conflicto entre clases sociales.</p> <p>-Coinciden en futuro escenario negativo, y presentan voluntad de diálogo.</p>