



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

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y GRUPOS DE INTERÉS. ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS
NORMATIVOS DE LA REFORMA AL CÓDIGO DE AGUAS ENTRE 2014-2021**

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

VALENTINA TERESA BARAHONA GUAJARDO

**PROFESOR GUÍA:
OCTAVIO AVENDAÑO PAVEZ
PROFESOR CO-GUÍA:
MAURICIO PEREIRA FLORES**

**COMISIÓN:
CECILIA OSORIO GONNET**

**SANTIAGO DE CHILE
2022**

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas

POR: Valentina Teresa Barahona Guajardo

FECHA: 2022

PROFESOR GUÍA: Octavio Avendaño Pavez

PROFESOR CO-GUÍA: Mauricio Pereira Flores

POLÍTICAS PÚBLICAS Y GRUPOS DE INTERÉS. ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS DE LA REFORMA AL CÓDIGO DE AGUAS ENTRE 2014-2021

El Código de Aguas entró en vigencia en el año 1981, convirtiéndose en la base legal más importante de la gestión de los recursos hídricos en el país. Este proceso afectó, entre otros cuerpos jurídicos, a la legislación de las aguas, a partir de modificaciones en las normas e instituciones. Dichos preceptos normativos, propiciaron un libre acceso y transferibilidad de los derechos de aprovechamiento de aguas¹. Aquellas transformaciones, generaron un fuerte cambio de paradigma en el ordenamiento jurídico, teniendo como uno de sus efectos principales, la creación del Mercado de Aguas, lugar en el que los derechos se transan sin restricciones de acuerdo a las reglas de la oferta y la demanda del recurso.

La prevalencia del uso privado y no colectivo del recurso, no consideró los diversos usos tradicionales y las necesidades de una parte importante de la población. Esto ha provocado impactos ambientales y sociales relevantes, generando en las últimas décadas el surgimiento de diversos conflictos sociales. En ese marco, las movilizaciones en torno al agua, han evidenciado las problemáticas que derivan de un modelo de gobernanza privada, por lo que se instaló en la agenda pública la necesidad de iniciar nuevas discusiones orientadas a realizar cambios en los marcos regulatorios y en considerar la participación de diferentes actores sociales en el proceso.

En la presente investigación, se ha realizado un análisis de los principales lineamientos de la reforma, junto con sus implicaciones, alcances y algunos factores que han incidido en la discusión legislativa. El objetivo principal del estudio es analizar si los cambios normativos de la reforma se adaptaron a los intereses de los grupos que participaron en la discusión. La metodología empleada se ha basado en el uso de fuentes secundarias y artículos de diferentes medios de prensa.

Los hallazgos del estudio, indican que el proyecto de reforma intentó responder a una serie de solicitudes levantadas por los grupos de interés a partir de las situaciones de conflicto y a los problemas causados por la privatización de las aguas en Chile. Cada uno de los grupos, representa y persigue demandas específicas que intentan hacer prevalecer tanto en la discusión legislativa como en las decisiones adoptadas por el Ejecutivo. Por ende, había grupos que exigían desde cambios sustantivos a la normativa hasta la derogación del Código de Aguas. Otros, consideraban que reformar implicaba grandes amenazas para la productividad, por lo que el gobierno no debía hacerse cargo. En este sentido, a partir de los mecanismos de presión de los grupos, algunos lograron una mayor incidencia o éxito en el proceso de reforma al Código.

¹ Alejandro Vergara. (1997). La libre transferibilidad de los derechos de aguas: el caso chileno. *Revista Chilena de Derecho*, (2), 2.

DEDICATORIA

A Jovi, María y Raúl, por haberme forjado como la persona que soy en la actualidad. Muchos de mis logros se los debo a ustedes, entre los que se incluye este.

AGRADECIMIENTOS

En estas líneas agradezco a todas las personas que hicieron posible esta investigación.

Agradezco en primera instancia a Jovi, mi mamá, que, sin ella, nada de esto sería posible. Gracias por apoyarme siempre.

A mi Nona y Tata, que me han acompañado en cada paso desde que llegué a este mundo.

A Stella y Lulú, por su compañía.

A mi familia, por todo su amor y apoyo.

A mis amigos, por siempre creer en mí,

y también quiero agradecer a Octavio Avendaño y Mauricio Pereira, quienes, con su vasta experiencia y conocimiento, me orientaron en la investigación. Gracias infinitas por motivarme a culminar de la mejor manera esta montaña rusa de proceso llamada, Tesis.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Pregunta de investigación.....	3
1.2 Objetivo General.....	3
1.3 Objetivos Específicos	3
1.4 Hipótesis.....	3
2. MARCO HISTÓRICO	5
2.1 El problema del agua en Chile.....	5
2.2 Proyectos de Reforma al Código de Aguas de 1981.....	7
2.3 Michelle Bachelet y la reforma prometida	8
2.4 Nuevas indicaciones del gobierno de Sebastián Piñera al proyecto de reforma	9
2.5 Código de Aguas 2022, Ley 21.435	9
3. MARCO CONCEPTUAL	13
3.1 Grupos de interés, criterios de clasificación, estrategias y alianzas	13
3.2 Grupos de interés en el proceso legislativo chileno.....	14
3.3 Políticas Públicas y Agenda de Gobierno	15
4. MARCO METODOLÓGICO.....	17
5. GRUPOS DE INTERÉS Y MECANISMOS DE PRESIÓN.....	20
5.1 Clasificación de los grupos de interés.....	20
5.2 Estrategias desplegadas desde sectores productivos y Organizaciones de Usuarios de aguas.....	21
5.2.1 Intervenciones en comisiones.....	21
5.2.2 Reuniones con autoridades y actividades de lobby	23
5.2.3 Declaraciones, protestas, movilizaciones y encuentros.....	25
5.2.4 Formación de Alianzas	27
5.3 Estrategias desplegadas desde Organizaciones Ambientales y Sociedad Civil	27
5.3.1 Intervenciones en Comisiones	27

5.3.2	Actividades de lobby	28
5.3.3	Movilizaciones, protestas, encuentros y declaraciones	28
5.3.4	Formación de Alianzas	30
6.	CAMBIOS NORMATIVOS EN EL PROYECTO, POSICIONES Y DEMANDAS	31
6.1	Posiciones desde Asociaciones Gremiales	31
6.2	Posiciones desde Organizaciones de Usuarios de Aguas	34
6.3	Posiciones desde Organizaciones Medioambientales, Sociedad Civil y Centros de Investigación	38
7.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN: UNA REFORMA LIMITADA, UNA REFORMA LOGRADA.....	42
7.1	Análisis del rol de los grupos de interés en el proceso de reforma	42
7.2	Análisis de las estrategias y mecanismos de presión.....	43
7.3	Nuevo Código de Aguas (2022) en función de las demandas planteadas por los grupos de interés	48
	CONCLUSIONES FINALES Y FUTURA LÍNEA DE TRABAJO	52
	BIBLIOGRAFÍA	56

ÍNDICE DE FÍGURAS

Figura n° 1: Brecha Hídrica en 25 cuencas	6
---	---

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro n° 1: Contenidos del Código de Aguas, 2022	10
Cuadro n° 2: Metodología empleada por objetivo específico	18
Cuadro n° 3: Categorización de grupos	20
Cuadro n° 4: Posiciones de Asociaciones Gremiales, 2014-2018.....	32
Cuadro n° 5: Posiciones de Asociaciones Gremiales, 2019-2021	34
Cuadro n° 6: Posiciones de Organizaciones de Usuarios de Aguas, 2014-2018.....	35
Cuadro n° 7: Posiciones de Organizaciones de Usuarios de Aguas, 2019-2021.....	37
Cuadro n° 8: Posiciones de Organizaciones Ambientales, Sociedad Civil y Centros de Investigación, 2014-2018	38
Cuadro n° 9: Posiciones de Organizaciones Ambientales, Sociedad Civil y Centros de Investigación, 2019-2021	41
Cuadro n° 10: Comparativa Códigos de Aguas.....	49

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica n° 1: Participación de los grupos de interés en Comisiones del Congreso, 2014-2021 ...	21
Gráfica n° 2: Solicitudes de Audiencia de Lobby en el Senado, 2015-2020.....	23
Gráfica n° 3: Solicitudes de Audiencia de Lobby en la Cámara, 2014-2020.....	24
Gráfica n° 4: Gráfico Comparativo de Participación y Presentación en la Cámara y Senado, 2014-2019	44
Gráfica n° 5: Gráfico Comparativo de Participación y Presentación en la Cámara y Senado por cada tipo de grupo, 2014-2019	44
Gráfica n° 6: Gráfico Comparativo de Solicitudes de Audiencia de Lobby en la Cámara y Senado, 2014-2020.....	46

1. INTRODUCCIÓN

Desde la promulgación de la Constitución de 1980 se ha conformado un sistema institucional que propicia la privatización de la gestión de las aguas, el cual fue reforzado con la dictación del Código de Aguas de 1981 que señala que las aguas son un bien nacional de uso público, pero a la vez, en su artículo 5², las declara como un bien económico. Esta denominación transformó el marco normativo de la política de recursos hídricos adoptando fuertes características neoliberales basadas en el derecho privado de aguas (Bauer, 2002). En ese contexto, el Código de Aguas era congruente con el tipo de políticas económicas que se estaban desarrollando en el país y que propiciaban el libre mercado, con el fin de garantizar el crecimiento económico mediante una correcta asignación de los recursos (Muchnik, Lusraschi, & Maldini, 1998). Por lo anterior, se considera que los principios de privatización, comercialización y mercantilización del Código de Aguas, propició un marco legal que aumentó simultáneamente el papel del sector privado en relación al papel del Estado en la gestión del agua (Budds, 2020).

A partir de la formulación del Código, se le entrega al Estado –mediante la Dirección General de Aguas- la facultad de conceder derechos de aprovechamiento de aguas a particulares, de forma gratuita y a perpetuidad. También cabe destacar la creación de dos nuevas categorías de derechos de aprovechamiento de aguas, Aguas Consuntivas³ y Aguas No Consuntivas⁴. Según el Diagnóstico de la Gestión de los Recursos Hídricos, el 89% de la cantidad de agua que se usa en Chile corresponde al tipo no consuntivo y el 11% de carácter consuntivo (Banco Mundial, 2011).

Además, se ha perjudicado el trabajo agrícola de campesinos puesto que el Código separa la propiedad del agua del dominio de la tierra, causando la dicotomía de que hoy existen propietarios de agua sin tierra, y propietarios de tierra sin agua (Bauer, 2002). Esto se debe principalmente a las limitadas facultades de la Administración del Estado junto con una descoordinación a nivel institucional sumado también a una escasa fiscalización, información insuficiente y falta de transparencia en el mercado del agua (Stubing, Paredes, Muñoz, & Elzo, 2021).

En el país, existen dos entidades se encargan de suministrar agua potable, las empresas sanitarias y los sistemas de Agua Potable Rural (APR). Sin embargo, debido a la constante disminución del recurso hídrico sumado a los cortes de agua no planificados por los APR, se han detectado fallas operativas por la falta de mantenimiento y mejoras al no contar con recursos económicos ni planes de mantenimiento de mediano y largo plazo (Fundación Amulén, 2019). Estos déficits han ocasionado que el acceso al recurso sea limitado, en el que no hay agua para beber ni para operar servicios básicos como baños y cocinas, afectando a cientos de familias.

Asimismo, es necesario destacar que la institucionalidad en materia de aguas se encuentra dispersa en muchos servicios carentes de facultades y competencias, lo que dificulta el control de quienes tienen dominio sobre las aguas, las usen de acuerdo a los parámetros y cantidades otorgadas (Fundación Chile, 2019). Esto ha quedado evidenciado en comunidades del río la Ligua y Petorca,

² El Artículo 5°- del Código de Aguas establece que las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente código.

³ El Artículo 13°- del Código de Aguas señala que el derecho de aprovechamiento consuntivo es aquel que faculta a su titular para consumir totalmente las aguas en cualquier actividad.

⁴ El Artículo 14°- del Código de Aguas señala que el derecho de aprovechamiento no consuntivo es aquel que permite emplear el agua sin consumirla y obliga a restituirla en la forma que lo determine el acto de adquisición o de constitución del derecho. La extracción o restitución de las aguas se hará siempre en forma que no perjudique los derechos de terceros constituidos sobre las mismas aguas, en cuanto a su cantidad, calidad, substancia, oportunidad de uso y demás particularidades.

que se han visto afectadas por la extracción descontrolada de parte de empresas y personas que poseen grandes cantidades de derechos.

En 2013, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), consignó en su Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile, a Petorca como un ejemplo del “complicado panorama regional de escasez del elemento vital”, además de las denuncias a políticos acusados por usurpación de aguas, lo que ha generado el surgimiento de conflictos sociales, por la protección frente a la contaminación que provocan las actividades productivas, ligadas a la agroindustria y minería (Arellano, 2014).

Según el Banco Mundial, los conflictos se originan del régimen de aguas chileno, el cual incorpora criterios de mercado y permite la concentración de la propiedad sobre los derechos de aprovechamiento de las aguas, en el que se ha excluido a los sectores más vulnerables de la región, entre ellas, comunidades rurales e indígenas (Banco Mundial, 2011).

Esto generó tensiones en relación al acceso y control del recurso, cuestionamientos del modelo de propiedad y los patrones de uso del agua, lo que se evidenció en el incremento de los conflictos socio ambientales a lo largo del país (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2012). Esto evidencia la necesidad de reformar y diseñar políticas públicas que aseguren la eficiencia y equidad de distribución del recurso, lo que desencadenó en la discusión de reformar el Código de Aguas vigente.

El debate se agudizó tras las movilizaciones sociales surgidas en 2011, en el que se cuestiona el legado institucional del régimen militar producto de las deficiencias de los gobiernos desde el restablecimiento de la democracia (Donoso & Bülow, 2017). En ese marco, se repolitizan muchos aspectos de la trayectoria del desarrollo de Chile forzando un debate sobre las reformas políticas pendientes.

Durante el año 2011 se presentó la última moción de reforma al Código, la cual fue ingresada por un conjunto de parlamentarios que iban desde el Partido Comunista hasta la UDI, donde se planteaban cambios importantes a la normativa con el fin de garantizar el agua como un derecho esencial y generar mayores condiciones de seguridad y equidad en el acceso. En el proceso de discusión de la reforma al Código de Aguas se ha constatado la participación de diversos grupos que defienden intereses contrarios y que han utilizado ciertas estrategias para que sus demandas sean escuchadas por las autoridades políticas.

Hace más de una década que Organizaciones Ciudadanas, centros académicos independientes y representantes de partidos políticos, han venido planteando la necesidad de introducir modificaciones sustantivas a la legislación e institucionalidad hídrica. La necesidad de formular tales propuestas se explica por una serie de situaciones que evidencian una mala gestión y gobernanza de las aguas, sobreexplotación, contaminación y degradación de los sistemas hídricos, lo cual comenzó a agravarse en el transcurso de ese período. En ese contexto es que esta tesis apunta a contribuir en la investigación empírica de la representación de intereses de distintos sectores en el proceso de reforma. Por tanto, el estudio plantea la siguiente pregunta de investigación **¿Cómo los cambios normativos ingresados a la Reforma del Código de Aguas se han adaptado a las demandas de los grupos de interés en el periodo 2014-2021?**

En ese sentido, la relevancia de esta investigación consiste en profundizar la preeminencia que han tenido los grupos de interés en el marco de discusión de la reforma, específicamente de los sectores productivos respecto del protagonismo que han tenido las otras agrupaciones de carácter ambiental, que representan intereses de diferentes sectores de la sociedad.

En términos estructurales, la tesis se encuentra organizada en **siete** apartados, a saber: Introducción y Objetivos; Marco Histórico; Marco Conceptual; Diseño metodológico; Análisis descriptivo y de los resultados; Conclusiones y futura línea de trabajo. Es necesario precisar que el Marco Histórico presenta un breve resumen del problema del agua en Chile junto con los intentos de reforma al Código de Aguas desde el año 2014. El Marco Conceptual permite abordar cómo se han estudiado los grupos de interés junto con sus principales características según la literatura especializada en la materia.

El tercer capítulo contiene el desarrollo del diseño metodológico, profundizando en las técnicas de recolección de información y los datos utilizados para la obtención de los resultados.

El cuarto capítulo, contiene una descripción de los principales grupos de interés que han participado en la discusión de la reforma al Código de Aguas junto con las estrategias desplegadas, lo cual se sustenta en lo abordado por el capítulo dos. Luego, el quinto capítulo describe las posiciones de los grupos de interés según los proyectos de reforma presentados en el año 2014 y luego en 2019 en función de los cuatro temas principales que aborda la investigación.

El capítulo sexto, sintetiza y analiza los aspectos centrales que contribuyeron a que los grupos lograran incidir en el marco de la discusión, centrándose en responder a la pregunta de investigación de si el resultado final del Código de Aguas se ajustó a las demandas que estos planteaban. En el séptimo capítulo, se presentan los resultados de la investigación, conclusiones, reflexiones y futura línea de trabajo. Finalmente, se presentan las conclusiones finales junto con la futura línea de trabajo.

1.1 Pregunta de investigación

¿Cómo los cambios normativos ingresados a la Reforma del Código de Aguas se han adaptado a las demandas de los grupos de interés en el periodo 2014-2021?

1.2 Objetivo General

Describir y analizar si los cambios normativos se han adaptado o no a las demandas de los grupos de interés en los procesos de reforma al Código de Aguas en el periodo 2014-2021.

1.3 Objetivos Específicos

- Identificar y clasificar a los grupos de interés según su naturaleza.
- Exponer las posiciones e intereses de los grupos a partir de los principales temas discutidos en las Comisiones de la Cámara y del Senado.
- Caracterizar las acciones y mecanismos de presión desplegados de los grupos en los procesos de reforma.
- Analizar si las demandas de los grupos se ajustan al resultado del proyecto promulgado del Código de Aguas de 2022.

1.4 Hipótesis

Sobre la base de los antecedentes descritos anteriormente, se plantean cuatro hipótesis centradas en la participación, en las estrategias adoptadas y en el resultado final del proceso de reforma. La primera hipótesis (H1), afirma que la participación activa de los grupos de interés se concentra tanto en las Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUAS) como de los Gremios Empresariales. La segunda (H2), sostiene que la decisión de adoptar determinadas estrategias por los grupos, pueden incidir en el marco de la discusión. Finalmente, la tercera hipótesis (H3) está enfocada en destacar que, a partir del Código de Aguas de 2022, entre los grupos, ya sea OUAS, Gremios

Empresariales y Organizaciones Ambientales, al interior de cada uno existen posiciones diferentes sobre el resultado final.

2. MARCO HISTÓRICO

2.1 El problema del agua en Chile

La realidad de Chile en materia hídrica es realmente alarmante (Fundación Chile, 2019). Durante las tres últimas décadas, la situación de los recursos hídricos ha estado mayormente influenciada por la estrategia del desarrollo nacional y por las políticas macroeconómicas orientadas a la inserción del país en los mercados internacionales como proveedor de materias primas. Dicha situación, dejó en desmedro el propio sector del agua que se vio afectado por el papel protagónico del mercado y el fomento de una economía orientada a la exportación. Esto ha llevado a un importante aumento del uso del recurso hídrico, especialmente en las cuencas con menor disponibilidad del norte y centro del país, principalmente. Asimismo, los efectos del cambio climático han limitado la disponibilidad del agua por el descenso de calidad en las cuencas, lo cual ha ocasionado un aumento de los conflictos (Banco Mundial, 2011).

En ese marco, cabe precisar que el agua como recurso natural presenta tres características importantes. En primer lugar, el ciclo del agua es un fenómeno natural que no está sujeto a reglas administrativas, políticas o jurídicas, por lo que el uso de esta va a estar atravesada por la incertidumbre. La segunda característica, tiene que ver con la multiplicidad de usos del agua puesto que estos pueden derivar en conflictos entre los distintos usuarios. Tercero, está la interdependencia entre los usuarios, entendiéndose que los usos de las aguas que están “arriba” variaran en su calidad y cantidad de las aguas que están “abajo”. Esto último, posibilita que se originen posiciones privilegiadas en las cuencas hidrográficas ya que los usuarios de aguas arribas pueden condicionar a los usuarios de agua abajo (Solanés & Jouravlev, 2005).

Dado esto, resulta importante precisar la diferencia entre sequía y escasez hídrica. La primera es un fenómeno meteorológico y la segunda es un fenómeno que depende de las decisiones que se adopten respecto del uso del agua (Vaán Loon, Gleeson, & Clark, 2016). En ese sentido, la escasez en el país se relaciona con el sistema de distribución de aguas que privilegia a ciertos usuarios y usos, específicamente en aquellas zonas en las que la disponibilidad del recurso es cada vez menor (Costa, 2016).

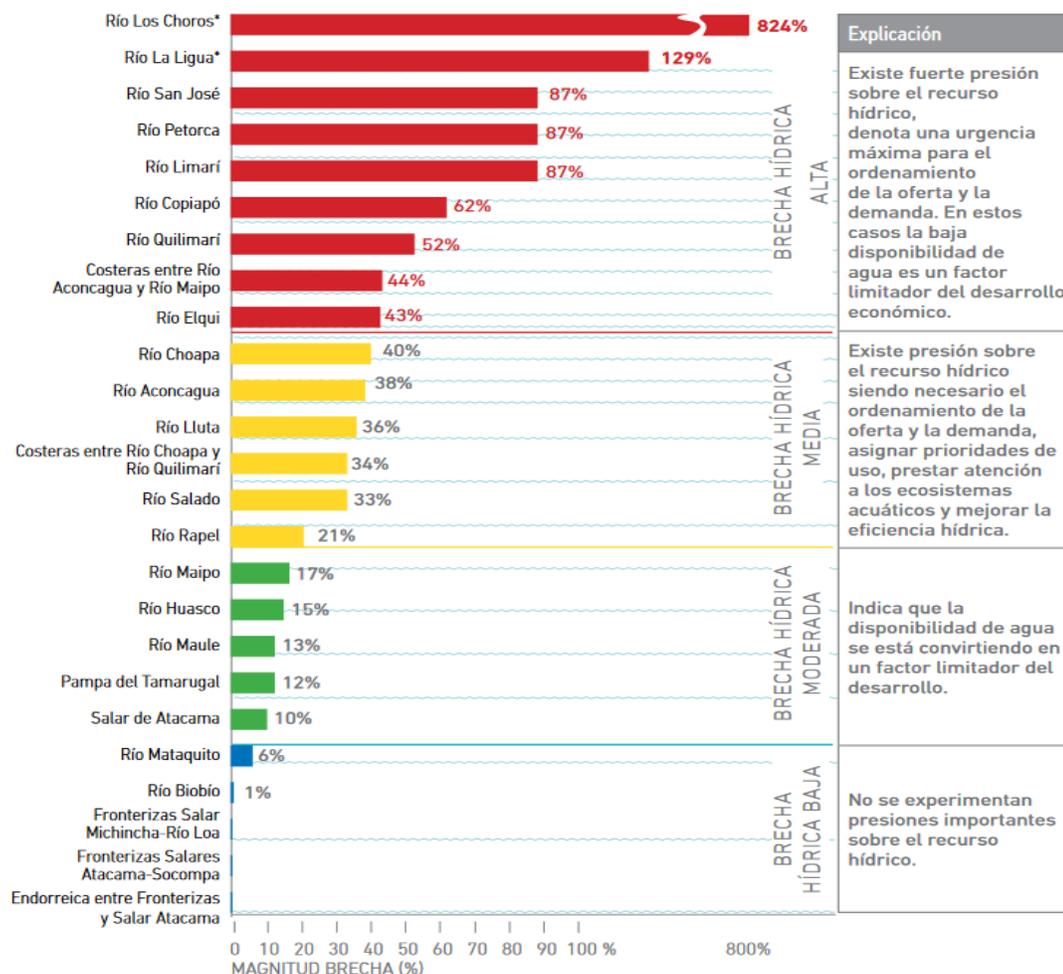
Según un estudio de Fundación Amulén junto al Centro de Cambio Climático Global y el Centro de Derecho y Gestión de Agua de la Universidad Católica, se sostiene que en el país la escasez de agua afecta a más de un millón de personas y que existen 383.204 viviendas del sector rural que aún no cuentan con una infraestructura que les permita acceder al suministro de agua potable, lo que equivale a un 47,2% de ese sector (Fundación Amulén, 2019).

Actualmente, gran parte de las cuencas se encuentran sobreexplotadas, principalmente en la zona norte y centro (Fundación Chile, 2018). Las cuencas de ocho regiones se encuentran sobre otorgadas por la Dirección General de Aguas (DGA), esto evidencia que se han otorgado más derechos de aprovechamiento de aguas que el agua realmente disponible en los acuíferos. De hecho, el sobre otorgamiento de los DAA consuntivos es importante, en particular desde la Región Metropolitana al norte del país donde las extracciones por usos consuntivos sobrepasan los recursos disponibles (Baeza, 2018).

En la Figura n°1, se muestra el análisis de brecha hídrica en 25 de un total de 101 cuencas hidrográficas a nivel nacional. Si se analiza la demanda de agua en los diferentes sectores, se evidencia que los sectores productivos, frente a una reducción o cambio en disponibilidad de agua,

no lograrían satisfacer los requerimientos actuales de agua, lo que llevaría a reducir el nivel de producción, demanda de agua o buscar fuentes alternativas del recurso.

Figura n° 1: Brecha Hídrica en 25 cuencas proyectadas al 2030



Fuente: Fundación Chile (2018).

Esta situación se explica, fundamentalmente, por el carácter primario-exportador de la economía chilena, basando su riqueza en la explotación intensiva de bienes naturales para su exportación. En diferentes sectores productivos, se requiere de un uso intensivo de agua, tal es el caso de la minería en el norte del país, la agroindustria en la zona central y la industria acuícola y forestal en el sur.

Lo anterior evidencia las profundas fallas en el manejo de los recursos hídricos, en el que se crítica la manera en que la Dirección General Aguas ha gestionado el recurso a partir de la escasa fiscalización y control del organismo sobre la actuación de particulares que, sin ser titulares de derechos de aprovechamiento, extraen agua o, teniendo tales derechos, extraen más de lo permitido (Guiloff, 2013). Cabe señalar que Chile es el único caso en donde existe un marco regulatorio e institucional que permite un otorgamiento gratuito y a perpetuidad sobre el agua, convirtiendo los derechos que se otorgan en propiedad absoluta de quién los solicita, en donde los titulares usan, gozan y disponen de él conforme a las normas legales (Budds, 2004).

El Código define jurídicamente en el artículo 5 que las aguas son bienes nacionales de uso público y que su dominio exclusivo pertenece a toda la Nación. Sin embargo, esto no excluye que sobre el

derecho real de dominio se pueda constituir otro a través de derechos de aprovechamiento definido en el Artículo 6⁵. Estos corresponden a derechos reales especiales que confieren facultades de uso y goce perpetuos e independientes de las tierras que cruzan, capacidad de libre transferencia, sin exigencia de usos prioritarios, entre otras características particulares.

Considerado como “un triunfo intelectual y político” es al mismo tiempo criticado como una “aberración social e ideológica” (Bauer, 2015, pág. 18). Esto ya que el régimen jurídico chileno, concebido bajo una ideología que apela a las libertades individuales (Leff, 2001), ha privilegiado los intereses privados, donde la compra y venta de los derechos de agua en el mercado, ha influido en la concentración y acumulación de los derechos de aprovechamiento hídrico, generando circunstancias en que hay personas y comunidades que presentan necesidades hídricas insatisfechas por la falta de acceso.

Dada la compleja situación del país, los planes de acción debieran estar enfocados en trabajar en mejorar la institucionalidad en materia de aguas puesto que es sustancial para establecer nuevas propuestas en miras de lograr una adecuada administración a partir del escenario de escasez hídrica. En ese sentido, la gestión del agua tiene por objeto solucionar conflictos entre múltiples usuarios, tanto directos (aquellos que usan el agua para aprovechamiento sectoriales, como abastecimiento de agua potable y saneamiento) como indirectos (la sociedad), quienes, dependen de un recurso compartido (Jouravlev, 2003). Para ello, es esencial desarrollar políticas sectoriales, en el que los distintos actores dialoguen entre sí ya que, deben comprender que la administración de un bien común, requiere en muchas ocasiones ceder intereses propios en beneficio de la sociedad como un todo.

2.2 Proyectos de Reforma al Código de Aguas de 1981.

El primer cambio que ha experimentado el Código de Aguas desde que fue promulgado en 1981, fue un proyecto enviado por el ex presidente Patricio Aylwin que se materializó luego de varias indicaciones tanto en su gobierno como en el de Eduardo Frei, en la Ley N° 20.017 publicada en 2005. Se enfatizó principalmente en la importancia de que el Estado tuviera mayores facultades en la gestión del recurso. Dentro de los principales cambios se hallan modificaciones de normas en aguas subterráneas; modificaciones en el Registro Público de DAA; protección de las aguas y cauces; pago de patentes por no utilización de las aguas; cambios en el Decreto de Escases Hídrica (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005).

No obstante, lo que en un principio se consideró un avance, al cabo de un tiempo se consideró un retroceso, ya que la iniciativa en cuestión, aumentó la presión sobre las cuencas hidrográficas, y estimuló la concentración de los derechos (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2012). En definitiva, al mantener los fundamentos de la política original, se transformó en una reforma bastante limitada (Bauer, 2015).

Luego, en el año 2010 el Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección General de Aguas, solicitó colaboración técnica del Banco Mundial para elaborar un diagnóstico a nivel nacional. El informe detalló algunos de los problemas administrativos que presenta la gestión del agua en Chile. En primer lugar, el diagnóstico parte con una visión crítica de lo establecido en el Código de Aguas de 1981, el cual desde un principio fomentó fuertemente los derechos de aprovechamiento de aguas sobre los privados limitando sistemáticamente la gestión del Estado en el asunto.

⁵ El Artículo 6°- del Código de Aguas establece que el derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas, con los requisitos y en conformidad a las reglas que prescribe este Código.

De acuerdo a los resultados del informe, el Código tuvo éxito en el fomento de inversiones privadas en materia de recursos hídricos, pero también es el hecho de que generó una serie de conflictos ligados a la gestión del agua (Banco Mundial, 2011).

Tras el aumento de problemas asociados a la administración del agua, el 17 de marzo de 2011 se ingresó una moción parlamentaria en la Cámara de Diputados para reformar el Código de Aguas. La tramitación se inició en 2013, en la Comisión de Recursos Hídricos del Senado, luego, fue apoyada parcialmente por el gobierno Michelle Bachelet, mediante una indicación sustitutiva en octubre de 2014. Luego, el proyecto vuelve a sufrir modificaciones en 2019 y 2020 por el gobierno de Sebastián Piñera.

2.3 Michelle Bachelet y la reforma prometida

El fenómeno del cambio climático ha alterado las condiciones que habíamos conocido, y es probable que la sequía deje de ser un fenómeno episódico y sea una característica climática de los próximos años.

No se trata sólo de escasez hídrica, agravada por la larga sequía que experimentamos, sino de la sobreexplotación de las cuencas y del mal uso de los derechos de agua. Es por eso que hemos propuesto reconocer a las aguas como un bien nacional de uso público en sus diversos estados, modificando sustantivamente el Código de Aguas [...]. (Bachelet, 2014)

El auge de problemáticas y conflictos territoriales en materia ambiental, propició el aumento de la preocupación sobre los recursos hídricos, derivando en que el tema del agua y la normativa vinculada sea objeto de debate cada vez más frecuente de la agenda pública y también política. Lo cual se hizo particularmente evidente durante el periodo de gobierno de la Nueva Mayoría (2014-2018), donde se impulsaron cuatro iniciativas legislativas en materia de recursos hídricos, dos de ellas, proponiendo reformas directas al Código de Aguas.

Estas dos iniciativas, atravesaron un proceso político totalmente opuesto durante el gobierno de la Nueva Mayoría. Por un lado, se presentó en 2014 varios cambios importantes al Boletín 7543-12, el cual concitó un gran interés y debate público. Entre los puntos más importantes se destaca el establecer usos prioritarios del agua, de consumo y saneamiento, contemplando varios beneficios a los comités de agua potable rural. Segundo, modificar los DAA de carácter perpetuo a concesiones con una temporalidad definida de 30 años prorrogables y bajo determinadas condiciones de uso. Tercero, fortalecer las atribuciones de la Dirección General de Aguas (DGA) sobre el ejercicio de los DAA, en función del interés público. Cuarto, entregar nuevas competencias al Estado para constituir reservas de aguas para la subsistencia y restringir la entrega de DAA en áreas naturales protegidas.

Estas potentes modificaciones que, según expertos, revisten un carácter esencial para avanzar hacia una buena administración del recurso hídrico, fue aprobado por una amplia mayoría en la Cámara de Diputados en noviembre de 2016 (63 votos a favor, 32 en contra y 3 abstenciones), con informes de las Comisiones de Recursos Hídricos (2015), Comisión de Agricultura (2016) y Comisión de Hacienda (2016). El proyecto fue enviado al Senado, el cual radicó en la Cámara Alta hasta agosto de 2021.

Posteriormente, el Ejecutivo logró contar con el acuerdo de todos los sectores políticos para otorgar a la Dirección General de Aguas, nuevas herramientas para monitorear, fiscalizar y sancionar de manera efectiva y eficaz a quienes cometan infracciones al Código. El acuerdo dio origen a la promulgación de la ley 21.064 publicada en enero de 2018.

2.4 Nuevas indicaciones del gobierno de Sebastián Piñera al proyecto de reforma

El proyecto de la Nueva Mayoría estuvo basado en un cuestionamiento ideológico. Teniendo en cuenta la utilización del agua como recurso productivo, para que opere bien deben existir derechos de aprovechamiento de agua con 100% de certeza y desgraciadamente, este proyecto deja en duda y amenaza los derechos de propiedad de aprovechamiento, de manera que con las modificaciones buscamos que haya seguridad jurídica, pero también seguridad hídrica. (Fontaine, 2019)

En enero de 2019, el ex presidente Sebastián Piñera, presentó reparos de constitucionalidad respecto de varios artículos de la Reforma, por lo que ingresó indicaciones que modifican más de 115 artículos del proyecto, dando un nuevo giro en la discusión. Aquellas indicaciones tienen por objeto garantizar certeza jurídica y seguridad hídrica en el acceso al agua, priorizando el consumo humano y la conservación del recurso. No obstante, uno de los puntos que causó polémica tanto en la discusión parlamentaria como en la opinión pública, es el de la caducidad de los derechos de aprovechamiento de aguas.

De acuerdo a las declaraciones del Ministro de Obras Públicas, Juan Andrés Fontaine, indicó que en un modelo de gestión del agua con participación privada es fundamental que exista certeza jurídica de los DAA. Por ello, en la primera indicación enviada por el gobierno en 2019, se propone no innovar en las características actuales de los derechos de aguas y mantenerlos sin caducidad y transferibles. En cambio, para los nuevos derechos, se eliminará el límite de 30 años, pero se agregará que tales derechos no serán permanentes, ya que las autoridades tendrán la facultad de revocarlos si no son utilizados en un periodo determinado (Gobierno de Sebastián Piñera, 2019).

Agregó, que los cambios que establece el Ejecutivo mantienen los objetivos del gobierno anterior, como darle estatus de derecho al consumo humano, y prioridad a la conservación del agua, pero también, apuntando hacia una modernización de mayor alcance. En esa línea, la apuesta del Ejecutivo sería reforzar la certeza jurídica de los derechos de agua, descartando la caducidad de los ya otorgados, cuando se usen con fines distintos a los especificados, que planteaba el gobierno anterior en 2014. Además, que propone agilizar los trámites para solicitar nuevos derechos, aumentar el cobro de patentes por no uso, fortalecer a las OUAS y gestionar las aguas subterráneas con un enfoque sustentable.

Aquella iniciativa fue enviada en abril del 2021 a la Comisión de Agricultura del Senado, en donde se restablece el límite de 30 años para los nuevos derechos de aprovechamiento, pero, este no será aplicado a los vigentes. En un inicio, el 27 de julio, el Senado aprobó el proyecto. Luego, se envió la propuesta a la Cámara de Diputados para que las modificaciones por la Cámara Alta fueran votadas por los parlamentarios y parlamentarias. La Cámara Baja rechazó 20 de las 130 reformas realizadas por el Senado, entre ellas, la que eliminó el límite de 30 años a los derechos de agua vigentes. Dado esto, el proyecto fue despachado a una Comisión Mixta para concertar las diferencias. El 10 de enero del 2022, la Comisión Mixta envió la versión revisada del proyecto a la Cámara de Diputados, en el que no se establece un límite de tiempo para los derechos de agua existentes, empero, establece que la facultad reguladora de la Dirección General de Aguas, le permite revocarlos si es que estos no se usan o si es que los titulares los emplean para fines diferentes a los estipulados al solicitarlos. Finalmente, el 11 de enero del 2022, la Cámara Baja aprobó la última versión del proyecto de ley.

2.5 Código de Aguas 2022, Ley 21.435

A diez años de la tramitación, el miércoles 12 de enero del presente año, el Senado votó de forma unánime a favor de la reforma. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados con 129

votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones. En aquella instancia, la Cámara respaldó el informe elaborado en Comisión Mixta para resolver las diferencias durante la tramitación del proyecto. Finalmente, el 6 de abril, se publicó en el Diario Oficial y entró en vigencia la Ley N°21.435.

Elementos importantes del proyecto, se indican en el Cuadro n° 1:

Cuadro n° 1: Contenidos del Código de Aguas, 2022

Materia	Contenido
Derecho humano al agua y saneamiento	Se consagra el derecho humano al agua y su saneamiento, estableciendo que el Presidente de la República podrá constituir reservas de aguas superficiales o subterráneas para la función de subsistencia, la facultad de la DGA para constituir DAA para dichos usos y la posibilidad de entregar las aguas reservadas a empresas sanitarias para garantizar el consumo humano y saneamiento.
Derecho de Aprovechamiento de aguas	La Reforma reafirma el carácter de derecho real de los DAA. Sin embargo, los nuevos DAA que se constituyan tendrán límites temporales, hasta por 30 años, prorrogables automáticamente, salvo que la Dirección General de Aguas (“DGA”) pruebe su no uso efectivo o la afectación a la sustentabilidad de la fuente. Asimismo, se agrega el concepto de interés público como requisito de procedencia para la constitución de nuevos DAA.
Nuevas atribuciones de redistribución de la DGA	Se introducen una serie de cambios en el sistema de cálculo de las patentes por no utilización de las aguas, en virtud de los cuales, los montos de patentes se duplican cada 5 años en forma indefinida y se establecen exenciones solamente para los DAA inscritos a nombre de un comité u asociación de agua potable rural o de servicios sanitarios rurales; de ciertas comunidades agrícolas, de indígenas o comunidades indígenas y los DAA para fines no extractivos.
Patentes por no utilización	La Reforma establece que en los casos en que las respectivas fuentes de abastecimiento de aguas no contengan los recursos suficientes para satisfacer todos los DAA de ejercicio permanente en su integridad y el caudal total deba, por tanto, distribuirse en partes alícuotas entre los mismos DAA, la DGA tendrá la atribución de imponer medidas de redistribución de las aguas, debiendo siempre garantizar la priorización de los usos de consumo humano, saneamiento y el uso doméstico de subsistencia, en todas las zonas donde no existe o existe más de una organización de usuarios con jurisdicción para distribuir (cuencas hidrográficas con más de una Junta de Vigilancia) y así lo solicite una de ellas.
Nuevas atribuciones de la DGA en relación a declaraciones de escasez hídrica	La Reforma refuerza el mecanismo de declaración de zonas de escasez, al otorgar a la DGA atribuciones especiales para intervenir en la distribución de las aguas y suspender las medidas de distribución de las organizaciones de usuarios en casos calificados de sequía extrema. Esta medida puede ser adoptada en forma indefinida y otorga a la DGA la atribución de imponer medidas de redistribución para garantizar el consumo humano, saneamiento o uso doméstico de subsistencia, incluso en áreas bajo la jurisdicción de organizaciones de usuarios.

Facultades presidenciales especiales	La Reforma faculta al Presidente de la República para que de manera extraordinaria, pueda constituir DAA aunque no exista disponibilidad, para satisfacer fines de subsistencia o de conservación del recurso.
Aguas del minero	En relación con las aguas del minero, que son aquellas aguas halladas por los concesionarios mineros en las labores de exploración y explotación minera y que pueden ser utilizadas, sin necesidad de contar con DAA especiales, para los fines de las concesiones correspondientes, la Reforma limita dicho aprovechamiento a la explotación minera y se establecen deberes de información y registro. Asimismo, se establece que su ejercicio no puede afectar la sustentabilidad del acuífero y, en caso de grave afectación al acuífero o de derechos de terceros, la DGA puede limitar su ejercicio.
Mayor regulación de las aguas subterráneas y otorgamiento y ejercicio de DAA sobre ellas	<p>Se establece la obligación de formar Comunidades de Aguas Subterráneas dentro del plazo de un año contado desde la declaración de una Zona de Prohibición o una Área de Restricción, disponiéndose además que los titulares de DAA que no participen en este proceso no podrán obtener autorización de cambios de punto de captación de sus DAA.</p> <p>Asimismo, la Reforma introduce la obligación de los titulares de DAA ubicados en una Zona de Prohibición o Área de Restricción de instalar sistemas de medición y monitoreo de la extracción de aguas y sistemas de transmisión de dicha información a la DGA.</p> <p>La Reforma además incorpora la causal de “degradación del acuífero que afecte su sustentabilidad” para la procedencia de la medida de reducción temporal del ejercicio de DAA, lo que deberá ser aplicado obligatoriamente por la DGA.</p> <p>Por otra parte, se establecen nuevos requisitos para aprobar los cambios de punto de captación de los DAA comprendidos en un Área de Restricción o Zona de Prohibición, disponiéndose que la DGA debe comprobar que el cambio de punto de captación no implique descensos en la situación hidrológica del acuífero que pongan en riesgo su sustentabilidad o un grave riesgo de intrusión salina, y que no afecte a DAA de terceros.</p> <p>Finalmente, se introducen cambios en las normas sobre recarga de los acuíferos, considerándose la recarga de aguas lluvias como una recarga natural, sin requerir informe de la DGA para desarrollar tal actividad.</p>
Caudal mínimo ecológico	La DGA podrá establecer caudales mínimos ecológicos no solo para los nuevos DAA, sino que también en caso de traslados del ejercicio de un DAA y respecto de DAA existentes en áreas declaradas bajo protección oficial de la biodiversidad.

Planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas	Se establece la creación de Planes Estratégicos de Recursos Hídricos que buscan propiciar la seguridad hídrica para cada cuenca, son públicos y se deben actualizar cada 10 años.
---	---

Fuente: elaboración propia a partir de BCN (2022).

Lo anterior refleja que se trata de una reforma profunda puesto que cambia el régimen público del agua debido a tres pilares importantes. En primer lugar, se reconoce el derecho humano al agua, priorizando el consumo y saneamiento. De hecho, se crea una función de subsistencia para reservar aguas disponibles para asegurar su consumo.

Segundo, el proyecto está orientado en que se dé un uso efectivo del agua, puesto que, de lo contrario, se realizarán extinciones por no hacer un uso efectivo del recurso, en el que existan riesgos que puedan generar una grave afectación al acuífero o bien, se utilicen para un fin diverso del cual han sido otorgadas, más aún. Para ello, se establece que los derechos caducarán si es que estos no son inscritos en el Conservador de Bienes Raíces y en el Catastro Público de aguas de la Dirección General de Aguas y el Ministerio de Obras Públicas.

Tercero, se propone trabajar en la conservación del recurso, siendo uno de los elementos más importantes dado que antes no había un incentivo a la conservación. En ese marco, la normativa establece que cada cuenca del país deberá contar con un Plan Estratégico de Recursos Hídricos, orientado a la consecución de la seguridad hídrica en el contexto de los efectos y restricciones del cambio climático.

Otros elementos importantes a considerar, son las facultades que tendrá la Dirección General de Aguas y el Ministerio de Obras Públicas para sancionar posibles infracciones al Código de Aguas. Por otra parte, se incorpora que el Presidente de la República tenga la facultad para reservar el recurso con fines de preservación sistémica, nuevas, disposiciones sobre aguas subterráneas y gestión sustentable, entre otras.

3. MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo se señalan conceptos importantes para comprender el rol de los grupos de interés, sus estrategias y participación en el marco de discusión de políticas públicas.

3.1 Grupos de interés, criterios de clasificación, estrategias y alianzas

Gran parte de la literatura especializada sobre el papel de los grupos de interés tanto en Europa como Estados Unidos, han contribuido al estudio de la representación, participación y mecanismos de presión que los grupos utilizan para incidir en la toma de decisiones. Desde las décadas de 1980 y 1990, se ha sido testigo de muchos cambios de política e inestabilidad en la mayoría de los países occidentales. En particular, algunos gobiernos han adoptado estilos de políticas más impositivos, en el que los grupos de interés han aprendido aprovechar las oportunidades que presenta un proceso de política pública que se caracteriza cada vez más por múltiples estructuras de oportunidades.

En esa línea, los grupos de interés han sido estudiados desde hace largo tiempo por la Ciencia Política en cuanto al origen y las características organizacionales, así como su incidencia en la actividad gubernamental y legislativa. Considerando que, los grupos buscan promover sus intereses frente al Poder Ejecutivo e instituciones estatales como el Congreso, diversos autores han investigado sobre las estrategias empleadas para que sus puntos de vistas sean considerados (Binderkrantz, 2005; Kollman, 1998). Pese a que es complicado determinar la influencia lograda, es indiscutible que muchos grupos de interés tienen influencia política decisiva.

El enfoque conductual tiene una larga trayectoria en materia de grupos de interés, el cual determina sobre la base de sus actividades observables relacionadas con políticas, principalmente relacionadas a la influencia de los resultados de las políticas. En ese marco, los grupos son vistos como organizaciones "actuando o tendiendo a la acción" (Bentley, 1903, pág. 211), o que "buscan influir en la política" (Lindblom, 1977, pág. 85) o "en la formulación e implementación de políticas públicas" (Grant, 1989, pág. 9).

En primera instancia, resulta importante señalar que los distintos tipos de grupos persiguen una amplia gama de objetivos políticos, lo que lleva a emplear distintas estrategias dependiendo de los recursos disponibles de cada uno. En esa línea, los grupos de interés son vistos como actores racionales que evalúan los escenarios políticos para mejores perspectivas de éxito (Binderkrantz & Krøyer, 2012). Hay grupos que persiguen intereses generales, los cuales realizan en mayor parte actividades de lobby en el parlamento, uso de medios de comunicación y protestas. A diferencia de los que persiguen intereses particulares que principalmente desarrollan con mayor intensidad actividades de lobby hacia los representantes del gobierno.

Según los criterios de clasificación de las diferentes organizaciones en base a sus objetivos, a nivel de discusión legislativa, los grupos pueden ser clasificados como defensores del status quo, o bien como partidarios de su modificación (Baumgartner, 2009). El estudio confirma que quienes desafían el *status quo*, tienen más probabilidades de intentar expandir el alcance del conflicto y es más probable que se involucren en tácticas externas, organizando campañas de relaciones públicas y adoptando otros mecanismos diseñados para movilizar al público. Los defensores, sin embargo, tienen pocas razones para participar en la expansión del conflicto, excepto en respuesta a un desafío viable.

En el estudio, en general, los defensores tienen una ventaja sobre los partidarios porque el cambio de política en muchas ocasiones es difícil de lograr debido al tiempo, al poco impulso y apoyo gubernamental para el cambio. Así los defensores actúan para mantener el contenido del conflicto y minimizar la atención al tema. Mientras que los partidarios buscan expandir el conflicto y obtener

el apoyo de importantes aliados gubernamentales. Los defensores del status quo, no necesitan explicar los beneficios de este, solo necesitan poner en duda las alternativas políticas que se están planteando. Es posible que los defensores del status quo de las políticas ya no puedan depender de recursos y acceso superiores para mantener su política preferida y, por lo tanto, pueden buscar expandir la participación reclutando aliados (Baumgartner, 2009).

Está en la naturaleza de los grupos decidir los mecanismos de presión para dirigir sus demandas tanto a la opinión pública como a la clase política, para de esta forma ejercer presión y que sean escuchadas. Los grupos que buscan afectar la agenda política dirigirán más atención a los medios de comunicación, mientras que los grupos que buscan influencia en la preparación e implementación de políticas públicas tienen más probabilidades de dirigirse a los burócratas (Gais & Walker, 1991). En efecto, resulta de interés analizar los principales grupos que participan en los procesos decisorios, la distribución de su participación y los intereses que serán considerados en mayor o menor grado (Gamboa & Segovia, 2019), considerando que sus opciones se verán sujetas a ciertos límites institucionales, es decir las normas y reglas (Easton, 1990).

Desde luego, en ocasiones se puede dar que los actores individuales por sí solos tengan poca influencia sobre las decisiones políticas, por lo que surge la necesidad de una representación colectiva (Lachmann, 2012), ya que, el establecer alianzas proporciona un medio que permite mostrar apoyo a diversos intereses, ofreciendo un modo para que los grupos logren maximizar sus posibilidades de éxito en la incidencia política (Hojnacki, 1997).

En ese sentido, el crecimiento de la comunidad de grupos de interés ha obligado a diversas organizaciones a competir para colocar sus distintas preocupaciones en los temas de agenda. La multiplicación de organizaciones ha forzado la interacción entre grupos que han sido capaces de existir de manera independiente, sin embargo, la creciente escasez de recursos públicos ha llevado a los grupos de interés a ser más interdependientes para avanzar en sus opiniones de política (Baumgartner & Jones, 1993).

Hula (1995), por su parte, señala que los intereses organizados responden a diferentes incentivos -estratégicos, selectivos y simbólicos- para unirse a coaliciones. Por un lado, los grupos que tienen objetivos dirigidos a las políticas, se unen a coaliciones para reducir sus gastos de recursos; para dar forma al contenido de las propuestas políticas; y para definir los parámetros del debate del tema. Por otro lado, existen grupos que se unen a alianzas “para obtener beneficios selectivos como información o inteligencia oportuna sobre el proceso de política” (Hula, 1995, pág. 68). En ese sentido, el desarrollo de alianzas ofrece una estrategia para desarrollar los propios intereses en la organización, en donde los miembros prestan atención considerable a aumentar su poder e influencia a través de estos medios.

3.2 Grupos de interés en el proceso legislativo chileno

Pese a que la investigación académica ha generado abundante evidencia empírica sobre la representación de intereses en EE. UU y algunos países específicos de Europa, en el caso de América Latina y particularmente Chile, sigue siendo menor. La mayoría de los estudios realizados en Chile se han enfocado en describir y caracterizar las experiencias de sectores específicos (Gómez & Echeñique, 1991; Arriagada, 2003; Avendaño, 2011). Otros han avanzado en el estudio de las organizaciones e incidencia de los grupos de interés empresariales, específicamente en la definición de los temas de la agenda del gobierno (Scapini, 2006).

En concreto, y considerando la amplia aceptación del enfoque neopluralista en la literatura (McFarland, 2007), el sistema de representación de intereses en Chile tal como se visualiza a partir de la participación de los grupos en las comisiones legislativas, puede ser considerado un

“neopluralismo a la chilena”. Esto quiere decir que existiría, a nivel de la discusión legislativa “bajos niveles de participación, desequilibrio en la representación a favor de intereses empresariales y bajos niveles de competencia entre los distintos intereses” (Gamboa & Segovia, 2019, pág. 27).

Se ha constatado también de que grupos empresariales participan con más frecuencia en debates sobre cuestiones económicas, ya que su participación se reduce cuando hay otros problemas sobre la mesa (Gamboa, Segovia, & Avendaño, 2016). Por el contrario, los grupos ciudadanos, instituciones públicas, y asociaciones profesionales aumentan su participación en materias no económicas.

Siguiendo la literatura economicista y neopluralista, en los sistemas de representación de intereses es probable que existan grupos más representados que otros. Al momento de efectuar acciones de lobby (Dür, Bernhagen, & Marshall, 2015), los niveles de éxito de las organizaciones empresariales son mayores. En efecto, tales organizaciones poseen la ventaja de movilizar grandes cantidades de recursos, permitiendo con ello asegurar los outcomes que prefieran en los procesos de toma de decisiones.

En ese sentido, la desigualdad económica puede implicar en la práctica una desigualdad política que genera una sobrerrepresentación de los sectores con más recursos en los ámbitos de toma de decisiones. Ello implicaría que, en sociedades muy desiguales, como la chilena, estos grupos tengan acceso a herramientas adicionales para influenciar procesos conforme a sus intereses y preferencias, existiendo una muy alta probabilidad que haya sesgos en las visiones y contenidos que se plasmen en la política pública (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017).

3.3 Políticas Públicas y Agenda de Gobierno

En primer lugar, el concepto de política pública se refiere a un proceso complejo y dinámico, que involucra a actores, acciones, decisiones, ideas y recursos. Se trata de una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

En esa línea, resulta importante abordar el estudio de la política pública a partir del contexto previo, es decir, cómo surgen las demandas y necesidades, quién las reconoce como problema y luego cómo estas ingresan en la agenda (Oslak & O'Donnell, 1995). Estos procesos son trascendentes para comprender mejor los mecanismos de la política pública, su implementación, las características de los gobiernos, los actores y los conflictos que surgen a partir de éstos.

Dado esto, el contexto juega un rol decisivo en el avance de las etapas de formulación de política pública, ya que resulta fundamental para el desarrollo del ciclo un escenario socio-político favorable que le permita a un asunto su posicionamiento en la agenda pública como su instalación en la agenda de gobierno (Kingdon, 1995). La existencia de un asunto en la agenda pública, implica, a su vez, un proceso complejo en el que, a partir de diferentes dinámicas políticas, las ideas emergentes, las nuevas propuestas de políticas y los nuevos entendimientos de problemas, a menudo encuentran resistencia dentro de la estructura política prevaleciente. A raíz de esto, no todos los temas de la agenda pública pueden traducirse en acciones políticas o gubernamentales, o implican posteriores trámites o proyectos legislativos, sin embargo, dado un contexto político favorable, la resistencia puede quebrarse y crear cambios políticos radicales (Baumgartner, Green-Pedersen, & Jones, 2008)

En esa línea, para que una política ingrese a la agenda prioritaria, se requiere la concurrencia de tres factores: 1. la existencia de un problema percibido por los ciudadanos; 2. un alineamiento de las fuerzas políticas para abordar el problema; y, 3. una solución técnica adecuada y disponible para mejorar o resolver el problema. Kingdon (1995) denomina a esta confluencia de factores una ventana de oportunidad, es decir, la convergencia de un problema, un político con poder en cambiar la situación y una política que resuelve el problema.

Habitualmente, estas ventanas de oportunidad se presentan cuando hay un cambio de gobierno, demandas sociales o acontecimientos socialmente traumáticos. Y esta misma ventana se cierra, siguiendo a Kingdon (1984), cuando existe la percepción de que el problema ya está solucionado, cuando hay un cambio de administración o cuando no existen alternativas viables.

En el caso de que surjan nuevas propuestas de políticas o nuevos entendimientos de problemas, para que estas se incorporen a la agenda de gobierno, los grupos deben esperar o buscar una ventana de oportunidad, la cual involucra muchas veces hechos fortuitos, que reflejan una oportunidad, para los grupos de presión, de dirigir la atención pública hacia sus problemas o de permitirles desarrollar sus soluciones (Kingdon, 1995). En este sentido, la existencia de una crisis, como evento extraordinario, por ejemplo, permite capturar la atención de los políticos cuando estos se muestran indiferentes, lejanos o contrarios al tema (Olavarría, Navarrete, & Figueroa, 2011) para moverlos a implementar una solución.

No obstante, no solo se requiere la existencia de un hecho fortuito, sino que es indispensable también la voluntad política de los actores políticos. Una propuesta de política pública surge cuando hay un actor político con interés en el tema y con poder político suficiente para movilizar recursos, estructuras y equipos técnicos para la construcción e implementación de una propuesta. Por ejemplo, en los sistemas presidencialistas, el rol del presidente es central para desencadenar el proceso ya que tiene la capacidad de fomentar o declinar una política pública (Olavarría, Navarrete, & Figueroa, 2011).

En cuanto a los agentes del sistema político, Kingdon (2014) los clasifica en dos categorías. Por un lado, aquellos que se encuentran dentro del Estado, como lo es la administración, el Congreso y los servidores públicos. Por otro lado, los que no se encuentran dentro del mismo, como los grupos de interés, academia, medios de comunicación y la opinión pública. A su vez, cada uno de los actores es analizado de tres maneras. Primero, a partir de la importancia de cada participante. Segundo, la forma en que incide en el proceso, es decir, si afecta la agenda, las alternativas o ambas. Tercero, los recursos que posee cada participante. De igual manera, el autor en su análisis establece como cuarta condición de cada agente su visibilidad en el proceso, es decir, comprender si la participación del actor en el proceso es visible o invisible (Kingdon, 2014).

En definitiva, factores como el clima político, los diferentes grupos de interés en el proceso, los cambios en la administración y las tensiones entre los diferentes intereses gubernamentales, pueden generar ventanas de oportunidad para la insertar un problema en la agenda. Sin embargo, cabe señalar que las ventanas de oportunidad se caracterizan por su corta duración, en el que muchas veces sus resultados son difíciles de pronosticar, pudiendo perder el control de sus efectos. Dado esto, muchos grupos se enfrentan al dilema si utilizar o no la oportunidad, debido al riesgo que conlleva la existencia de numerosas variables que están fuera de su control.

4. MARCO METODOLÓGICO

El enfoque metodológico utilizado en la investigación es cualitativo combinado con información cuantitativa y de alcance descriptivo-exploratorio. El estudio es descriptivo puesto que profundiza en el análisis de los cambios normativos del proyecto según las demandas levantadas de los grupos de interés en el proceso de discusión. La investigación exploratoria se justifica puesto que no existen otros estudios que proporcionen la información recopilada.

En primer lugar, se detallará características importantes de las organizaciones que han participado activamente en el proceso de discusión legislativa de la reforma durante el periodo 2014-2021. Luego, se procederá a exponer las posiciones e intereses de los grupos a partir de los principales temas discutidos. Además, se describirá las vías y los medios que utilizan para ejercer presión hacia el gobierno. Esto permitirá dar cuenta de qué tipo de acciones y estrategias las organizaciones utilizan con mayor frecuencia, al momento de querer que sus propósitos e ideas sean consideradas en el resultado final.

Se han considerado 72 grupos de interés (Objetivo específico I). En segundo lugar, se describen las propuestas y posiciones de los grupos en ambos gobiernos en relación a cuatro temas: 1. Agua como derecho humano. 2. Caducidad o limitación de los DAA. 3. Aumento de fiscalización. 4. Multas por no uso (Objetivo específico II). Luego, se analiza cómo los temas de interés son incorporados o no en las agendas de gobierno (Objetivo específico III). A partir de ello, se determina las vías de acción desplegadas por los grupos. Respecto a las modalidades internas, se describe la asistencia a comisiones y las prácticas de lobby. En las modalidades externas se exponen las declaraciones en medios de prensa y movilizaciones (Objetivo específico IV). Por último, se analiza los principales temas del proyecto en base al resultado final del Boletín 7543-12 que da origen al Nuevo Código de Aguas (Objetivo específico V).

Para efectos de la integración y análisis de esa información se siguieron las recomendaciones de aquellos autores que promueven la “triangulación” entre lo cuantitativo y cualitativo (Della Porta & Keating, 2008). Esto se debe principalmente a que la “triangulación” facilita la validación de instrumentos y, al mismo tiempo, permite profundizar en aquellos tópicos e información obtenida a través de la recopilación de datos cuantitativos.

El estudio se sustenta en fuentes primarias y secundarias, haciendo uso de libros, artículos de revista e informes disponibles en la web. Para contextualizar el problema del agua en Chile, se accede a documentos técnicos institucionales de organismos tales como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y PNUD. De igual manera, se utilizan documentos nacionales elaborados por la Dirección General de Aguas, el Ministerio de Obras Públicas, Instituto Nacional de Derechos Humanos y de organizaciones como Fundación Chile y Fundación Amulén.

Para la explicación de los grupos de interés y los mecanismos de presión, se utilizaron artículos de revista, libros y papers de los principales autores en la materia, entre ellos, Baumgartner, Binderkrantz, Hocknacki, entre otros.

También, se accedió a la información disponible de las comisiones, tanto de la Cámara de Diputados y del Senado mediante la página web del Congreso. Esto último, permitió realizar un profundo análisis de la discusión legislativa en conjunto con los informes de las indicaciones sustitutivas ingresadas por los gobiernos en 2014 y 2019. Asimismo, permitió identificar quienes participaron activamente en las comisiones del Congreso.

Se hizo uso también de publicaciones y artículos de prensa, específicamente de la Tercera, El Desconcierto, DiarioUchile, EMOL, El Mercurio, El Mostrador, con el fin de extraer declaraciones importantes sobre las organizaciones. Por último, se dispone de entrevistas previamente realizadas en el marco del proyecto Fondecyt regular N° 1180887 “Intereses y controversias en torno al agua. Los grupos de interés y la reforma al Código de Aguas” durante el año 2019, las cuales permiten reafirmar declaraciones más personales de las organizaciones.

El análisis de la información primaria y secundaria de acuerdo a cada objetivo específico planteado, se presenta en el Cuadro n° 2, el cual se compone por la fuente de información, la recolección de los datos y su procesamiento y posterior análisis.

Cuadro n° 2: Metodología empleada por objetivo específico

Objetivo específico	Fuente de información	Recolección de información	Análisis de los datos
Identificar y clasificar a los grupos de interés según su naturaleza.	<ul style="list-style-type: none"> • Sitio web del Senado y Cámara. • Sitios webs de las organizaciones. • Literatura especializada en grupos de interés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de asistencia a Comisiones en el Congreso. • Revisión de sitio web para ver el tipo de organización. 	Se realizó un catastro en el que se analizó la frecuencia de asistencia a las comisiones por cada grupo.
Exponer las posiciones e intereses de los grupos a partir de los principales temas discutidos en las Comisiones de la Cámara y del Senado.	<ul style="list-style-type: none"> • Sitio web del Senado y Cámara. • Sitios webs de las organizaciones. • Entrevistas semi estructurada. • Medios de prensa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de presentaciones en el Congreso de las organizaciones. • Revisión de declaraciones de prensa. • Entrevistas semi estructuradas. 	Se realizó un catastro en el que se analizó si los grupos presentaron en la comisión junto la recopilación de intervenciones en medios de prensa.
Caracterizar las acciones y mecanismos de presión desplegados de los grupos en los procesos de reforma.	<ul style="list-style-type: none"> • Sitio web del Senado y Cámara. • Sitios webs de las organizaciones. • Entrevistas semi estructurada. • Medios de prensa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de presentaciones en el Congreso de las organizaciones. • Revisión de declaraciones de prensa. • Entrevistas semi estructuradas. 	Se realizó un catastro para conocer y detallar las estrategias internas y externas de los grupos para incidir.

Analizar el proyecto final según los principales temas de discusión y las demandas planteadas por los grupos	<ul style="list-style-type: none"> • Sitio web del Senado y Cámara. • Sitios webs de las organizaciones. • Medios de prensa 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del comparado 2014. • Revisión del comparado 2019. • Revisión del proyecto promulgado en 2022. 	Se analizó las declaraciones de los grupos en medios de prensa o en sus sitios webs para conocer las posturas sobre el resultado.
---	--	---	---

Fuente: elaboración propia.

5. GRUPOS DE INTERÉS Y MECANISMOS DE PRESIÓN

5.1 Clasificación de los grupos de interés

Uno de los principales puntos de interés de la investigación, es dilucidar quiénes son los que participan en esta esfera de representación política de intereses. Desde el año 2014, se constata a partir de la información recopilada en el sitio web de la Cámara de Diputados y del Senado, que diferentes tipos grupos estuvieron presente en el marco de la discusión a la reforma. En el Cuadro n° 3 se distinguen siete tipos de grupos.

Cuadro n° 3: Categorización de grupos

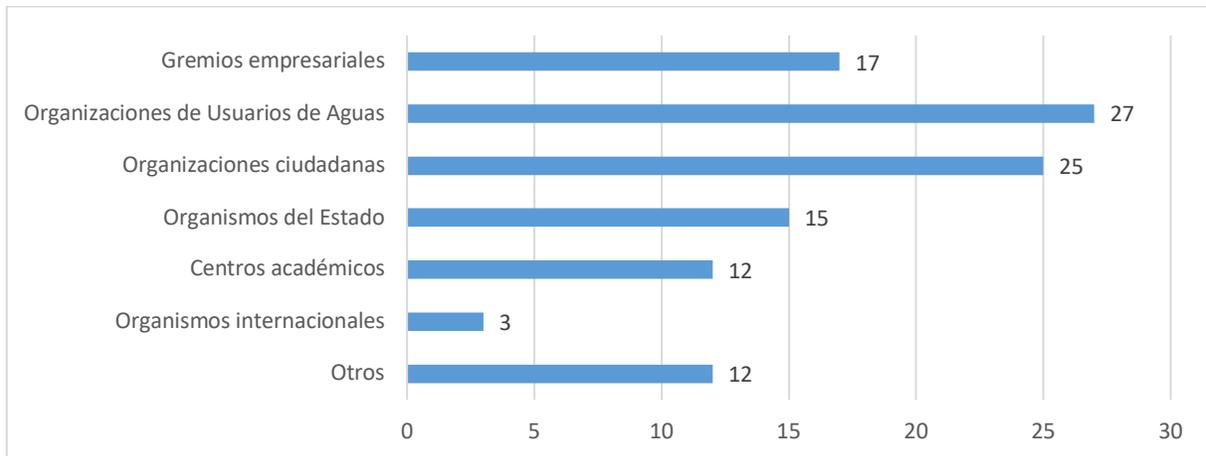
Tipo de Grupo	Descripción
Gremios empresariales	Organizaciones que representan intereses de empresas e industrias
Organizaciones de Usuarios de Aguas	Entidades privadas encargadas de la captación, conducción y distribución de las aguas
Grupos institucionales	Representan instituciones públicas que brindan servicios tales como salud, educación, entre otros.
Centros de pensamiento	Grupo de expertos que proporcionan asesorías sobre determinados problemas políticos, económicos, sociales, entre otros
Centros académicos	Establecimientos destinados a la enseñanza e investigación.
Organismos internacionales	Instituciones de cooperación que persiguen intereses en común.
Organizaciones ciudadanas	Organizaciones sin fines de lucro cuyo objetivo es difundir opiniones y plantear inquietudes para que sean tomadas en cuenta en las tomas de decisiones

Fuente: elaboración propia a partir de Senado y Cámara, (2022).

En general, la evidencia ilustra que los grupos de interés persiguen diferentes objetivos. Algunos grupos toman sus intereses de membresía como punto de salida; otros trabajan en función de objetivos más amplios. Existen grupos que buscan objetivos divisibles en un área específica y otros que pretenden lograr metas concretas. Finalmente, algunos grupos trabajan para proteger el *status quo*, mientras que otros buscan la consecución de cambios importantes (Binderkrantz, Christiansen, & Pedersen, 2015). Por lo tanto, resulta interesante investigar los diferentes objetivos de los grupos, así como también su efecto a partir de las estrategias empleadas, puesto que, el impacto de este, dependerá tanto de los recursos que dispongan como de la política existente.

Los datos que entrega el catastro sobre la participación de los grupos en las sesiones del Congreso, evidencian que existe un desequilibrio a favor del grupo empresarial (Gamboa, Segovia, & Avendaño, 2016). No obstante, tal como se muestra en la Gráfica n°1, existe una participación parcialmente equitativa entre los Gremios Empresariales, OUAS y Organizaciones Ciudadanas. Por el contrario, el resto de las organizaciones presentan una baja participación a las comisiones en el Congreso.

Gráfica n° 1: Participación de los grupos de interés en Comisiones del Congreso, 2014-2021



Fuente: elaboración propia a partir de Senado y Cámara, 2014-2021.

5.2 Estrategias desplegadas desde sectores productivos y Organizaciones de Usuarios de aguas.

El agua no sólo es uno de los elementos vitales para el ser humano, sino que también contribuye significativamente al desarrollo económico. Dado esto, existen diferentes conflictos asociados al recurso, entre ellos, se destaca los enfrentamientos que se dan por usos de riego, abastecimiento de agua potable y saneamiento, uso minero, generación de electricidad, actividades extractivistas, entre otros. En este tipo de disputa, actúa como acelerante del mismo, no solo el hecho de que el recurso es limitado, sino también la carencia de restricciones y protección del mismo (Martín & Justo, 2015).

En el marco de la discusión al proyecto, las modificaciones realizadas por el Ejecutivo en 2014, generó una fuerte oposición desde sectores productivos, especialmente del sector agrícola. Aquello, derivó en un conflicto de intereses dentro del mismo sector empresarial, lo que los economistas llaman “la tragedia de los comunes⁶”.

Por consiguiente, se inició de manera inmediata un involucramiento de Organizaciones Empresariales que participaron tanto en el debate público como legislativo en el Congreso, tales como la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Confederación de Canalistas de Chile (CONCA), el Consejo Minero, Generadoras de Chile y la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Sanitarios (ANDESS). Así como también desde OUAS, entre ellas, Juntas de Vigilancias, Asociaciones de Canalistas y Comunidades de Aguas, desde donde interpellaron frecuentemente al gobierno sobre la reforma propuesta.

5.2.1 Intervenciones en comisiones

En las audiencias que recibió el Congreso para exponer las posturas sobre la discusión del Código, se evidencia que los actores que contaron con mayor participación en el debate legislativo, estuvieron liderados por el sector agrícola y las comunidades de riego.

⁶ Garret Hardin (1968), describe el fenómeno de la “tragedia de los comunes” como una situación en la que varios individuos, motivados por el interés personal y actuando de forma independiente pero racional, terminan por degradar o destruir un recurso común, compartido y limitado.

Por ejemplo, el fiscal de la Sociedad Nacional de Agricultura⁷, señaló que ésta vulneración al principio de propiedad privada supone una afectación de las bases de la certeza jurídica y confianza pública, y con ello el propio Estado de Derecho, dentro del cual uno de sus pilares fundamentales es el derecho de propiedad (...) no resulta razonable romper violentamente lo que probadamente ha sido, por siglos, un régimen de propiedad sobre los derechos de agua, de organización adecuada y una ordenada asignación y administración del recurso con resultados de eficiencia que no podrían haberse obtenido bajo la administración hegemónica del Estado, que es lo que se pretende instaurar.

En esa misma línea el presidente de la CONCA⁸ manifiesta que:

El proyecto puede generar un quiebre de la institucionalidad, toda vez que para disponer de aguas que le permitan responder a las demandas medioambientales y ecológicas, el Estado estaría quebrantando la institucionalidad vigente. En efecto, afirmó que, en lugar de declarar los derechos de aprovechamiento de aguas que se necesitan para responder a esta necesidad como de utilidad pública, expropiarlos e indemnizarlos, estaría recurriendo a figuras fuera del marco legal chileno.

Ante la Comisión de Agricultura del Senado, el presidente de la SNA, Ricardo Ariztía, expuso las sugerencias del gremio para buscar incidir en la reforma. Desde la agrupación apuntaron a que esta es “una oportunidad para resolver el único problema real y verdadero, que es el de la administración del agua” y cuestionaron que el proyecto actual se ha caracterizado por “una falta de rigurosidad en el diagnóstico; desconocer la realidad del agua y su gestión; y estar fundamentado en mitos y objetivos ideológicos”. En esa línea, insistió “en el carácter inconstitucional al querer eliminar en forma retroactiva la propiedad de los DAA; instalar un régimen de mercedes administrativas temporales, caducas y extinguidas; imponer facultades a funcionarios para adoptar decisiones discrecionales sobre estos derechos y confiscarlos sin indemnización” (Pulso, 2018).

El Presidente de la Sociedad Agrícola del Biobío⁹, señaló que tiene una visión distinta de lo que el Código plantea; “nosotros creemos que la salida del problema que puede mejorar la situación de Chile en cuanto a la cantidad del recurso hídrico disponible, es la inversión pública y privada y no transformar un Código que creemos que, en primer lugar, es un Código que está afectando directamente a la propiedad de los agricultores, goce y uso de que esto sea perpetuo”. (6 de marzo de 2017, comisión de recursos hídricos senado)

Por otro lado, el Presidente de la Junta de Vigilancia del Río Maule¹⁰, expresó que “nadie puede ser privado de su propiedad y eso es lo que hoy día se está haciendo con esta nueva modificación, se está cambiando la propiedad y el recurso agua que es lo más importante en la agricultura y el motor que tiene Chile”.

El Presidente de Exportaciones de Fruta¹¹, expresó que “estamos de acuerdo en la necesidad de reformar el código de aguas, no tenemos ninguna duda de la priorización del consumo humano en los términos establecidos, apoyamos la sanción de acaparamiento de DAA, creemos fundamental

⁷ Intervención de Eduardo Riesco, Fiscal de la Sociedad Nacional de Agricultura en Comisión de Recursos Hídricos del Senado, 6 de marzo 2017.

⁸ Intervención de Fernando Peralta, Presidente de la Confederación Nacional de Canalistas en Comisión de Recursos Hídricos del Senado, 6 de marzo de 2017.

⁹ Intervención de Miguel Cerda, Presidente de la Sociedad Agrícola del Biobío en Comisión de Recursos Hídricos del Senado, 6 de marzo de 2017.

¹⁰ Intervención de Carlos Diez, Presidente de la Junta de Vigilancia del Río Maule en Comisión de Recursos Hídricos del Senado, 6 de marzo 2017.

¹¹ Intervención de Ronald Brown, Presidente de Exportaciones de fruta en Comisión de Recursos Hídricos del Senado, 6 de marzo 2017.

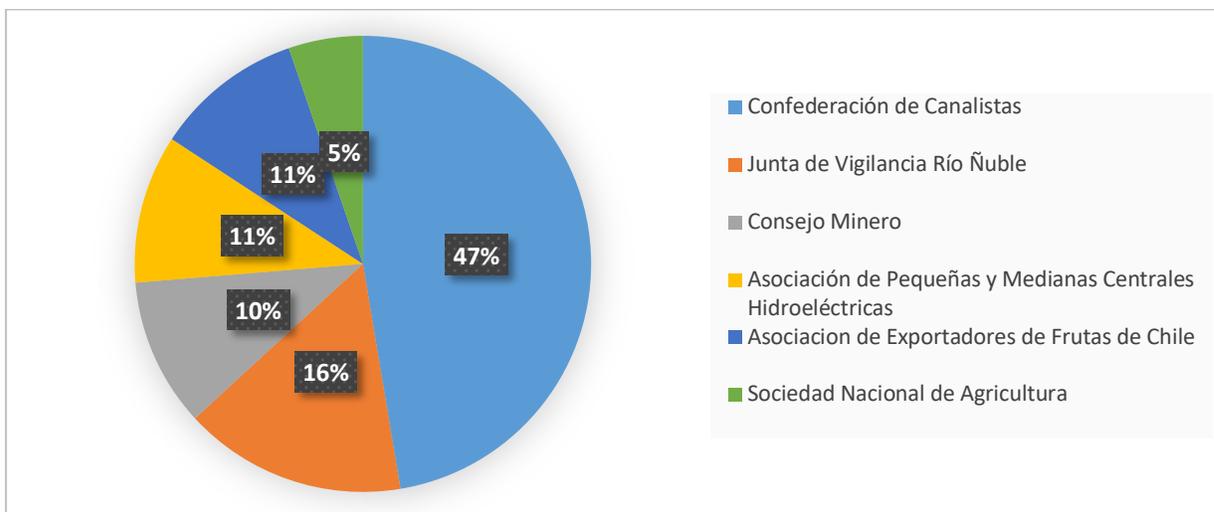
incentivar la inscripción de los derechos de agua y castigar su incumplimiento ... Apoyamos el proyecto de ley que aumenta las facultades de la DGA ante un uso no efectivo del agua ... Sin embargo, sobre la duración de los nuevos derechos, la diferencia entre consuntivos y no consuntivos no nos parece adecuada, por lo que consideramos la revisión de este artículo considerando que todas las actividades productivas del sector frutícola son de largo plazo y las inversiones de este rubro e van adecuando a los requerimientos de los mercados, por lo tanto, el establecer plazos limitados para los derechos incorpora un elemento de incertidumbre en materia de inversiones”.

5.2.2 Reuniones con autoridades y actividades de lobby

Las indicaciones presentadas por el Ejecutivo en 2014, encendieron las alarmas en tres sectores importantes de la economía: agrícola, minero e hidroeléctrico. El motivo se debe a que el proyecto consideraba una mayor regulación del mercado del agua, propone límites en la sobreexplotación del recurso y le entrega al Estado mayores facultades para intervenir en los derechos a partir de multas por no uso. Durante el año 2014 y 2017, gremios del agro, minería y el sector hidroeléctrico, han registrado más de 60 audiencias de lobby con ministros, autoridades de gobierno y parlamentarios. Entre inicios del 2015 y fines del 2020, se registró un total de 41 solicitudes de audiencia de lobby en la Cámara de Diputados. Por el contrario, en el Senado se registró un total de 29 solicitudes de audiencia en el periodo de 2014-2020.

Sin embargo, a partir del siguiente gráfico, se evidencia que los principales grupos que se vieron involucrados en actividades de lobby en el Senado, fue la Confederación Nacional de Canalistas junto con la Junta de Vigilancia del Río Ñuble.

Gráfica n° 2: Solicitudes de Audiencia de Lobby en el Senado, 2015-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos del registro de audiencias proporcionado por la legislación sobre lobby (Ley de Lobby, s.f.).

Cabe señalar, que el presidente de la Confederación Nacional de Canalistas, Fernando Peralta, registró un total de 9 audiencias de lobby con parlamentarios de todos los sectores políticos, entre ellos, Víctor Pérez (UDI) –quién ya había votado en contra del proyecto en la Comisión de Recursos Hídricos-, Juan Coloma (UDI), Manuel Ossandón (RN), Alberto Espina (RN), Felipe Harboe (PPD), Jorge Pizarro (DC), Carlos Montes (PS) y Alejandro Guillier (Independiente).

De igual manera, el gremio se reunió con altos personeros del Ejecutivo, principalmente con el ex Ministro de Energía, Máximo Pacheco; con los ministros Alberto Undurraga (Obras Públicas) y Luis Céspedes (Economía); y con el subsecretario de Hacienda, Alejandro Micco. Este último, fue considerado por los parlamentarios del oficialismo como la caja de resonancia de los gremios productivos y también como uno de los artífices del “frenazo” de indicaciones clave de la reforma. (Arellano, 2017)

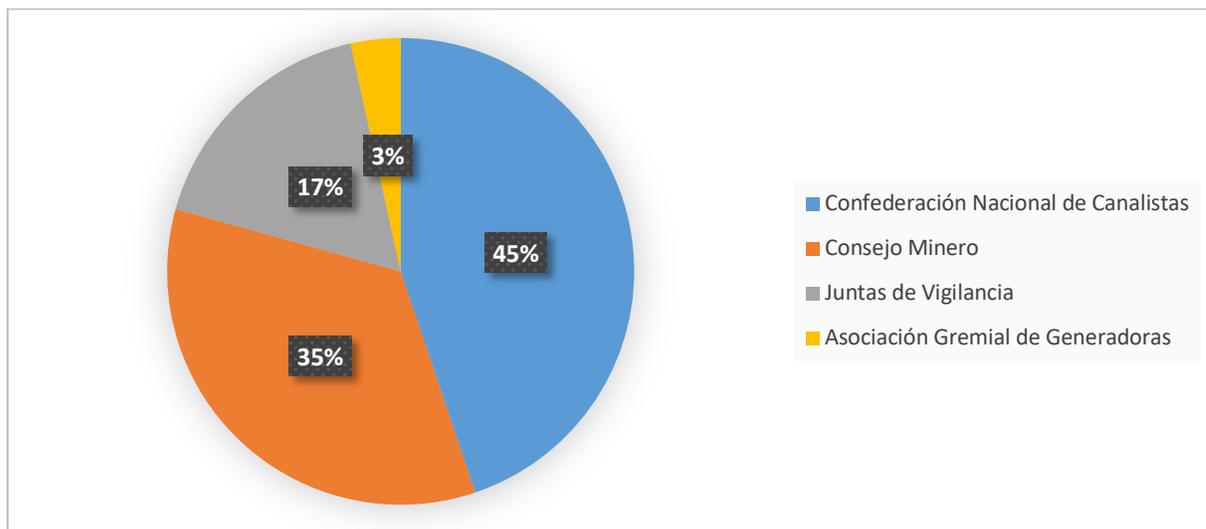
De acuerdo a las entrevistas realizadas en el marco del proyecto Fondecyt 1180887, algunos grupos confirmaron haber presenciado este tipo de actividades. Por ejemplo, “No Alto Maipo” señala que el “lobby que hace la Sociedad Nacional de Agricultura, el Consejo Minero, la Cámara Chilena de la Construcción, es ¡feroz...feroz!” (No Alto Maipo, 2019).

Asimismo, el ex delegado presidencial para los recursos hídricos, Reinaldo Ruiz, señaló que cuando se discutía el tema del Código, el Presidente de la CONCA estaba siempre presente. En ese marco, expresa lo siguiente “Yo lo que veía es que él conversaba con los parlamentarios por supuesto, que tenía interés particular en el agua que son los parlamentarios de las zonas agrícolas, por supuesto él nunca hablaba con los parlamentarios en ese tiempo de la Nueva Mayoría (NM), hablaba más bien con los parlamentarios de la oposición de la época, me imagino que ahora seguirá en lo mismo, pero ahora con los parlamentarios de gobierno” (Instituto Igualdad, 2019).

Por otro lado, el presidente de la SNA de aquel entonces, Patricio Crespo, se reunió en septiembre de 2014 con el Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga, con el objeto de expresar las inquietudes de los agricultores por los cambios anunciados al Código. Para ilustrar, el presidente manifestó que “nos preocupa que ahora se pretendan cambiar las reglas del juego que han hecho posible este crecimiento y que se pueda ver afectado el derecho de propiedad sobre el aprovechamiento de las aguas que hemos gozado los chilenos desde la fundación de nuestro país” (Emol, 2014).

En cambio, como se evidencia en la Gráfica n°3, las solicitudes de audiencia de lobby en la Cámara de Diputados en el periodo 2014-2020 refleja al igual que en el Senado, una alta participación de la Confederación Nacional de Canalistas, así como también del Consejo Minero. Las otras organizaciones se reparten entre el sector energético y juntas de vigilancia.

Gráfica n° 3: Solicitudes de Audiencia de Lobby en la Cámara, 2014-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos del registro de audiencias proporcionado por la legislación sobre lobby (Ley de Lobby, s.f.).

El Consejo Mínero, liderado en aquel entonces por Joaquín Villarino, se reunió en doce oportunidades con parlamentarios de diversos sectores políticos durante la tramitación de la ley. Además, cabe señalar que la minería es el único sector productivo que no informa sobre las aguas halladas. Por ello, durante la discusión en la Cámara de Diputados, se incluyó una moción en la que se obliga a las mineras a informar sobre las aguas halladas en sus labores de explotación y exploración, así como también la obligación de pedir autorización a la Dirección General de Aguas para usar dichas aguas en sus faenas. De esta manera, el sector sería obligado a solicitar permiso para usar el recurso hídrico, en el que la autoridad puede limitar dicho uso si es que afectación del acuífero o bien, afectar a actividades de tercero. Aquella norma fue incluida en el artículo 56 y fue aprobada por la Sala de la Cámara de Diputados en noviembre del 2016. Sin embargo, el lobby del Consejo minero sobre el Ministerio de Hacienda, logró que el Ejecutivo enviará al Senado una indicación para eliminar lo aprobado en la Cámara.

En el sector hidroeléctrico, el representante de la Asociación Gremial de Generadoras, Orlando Acosta, mantuvo reuniones con el diputado Pepe Auth (PR) en julio del 2016 para “exponer puntos de vista” sobre la reforma al Código de Aguas.

Posteriormente, tras haber sido aprobado la iniciativa en la Cámara de Diputados y, antes de que esta fuera votada en la Comisión de Constitución del Senado en 2020, los agricultores aún expresaban preocupación por los cambios en materia de derechos de aprovechamiento de aguas. En ese contexto, el medio electrónico Interferencia, accedió a un mensaje enviado por Patricio Ureta, presidente entonces de la Federación de Juntas de Vigilancia de la Región de O’Higgins, dirigido a dirigentes y titulares de derechos, comunicando las medidas que ha desarrollado con la SNA para defender su posición. Aquellas medidas se tradujeron en lobby con parlamentarios y el gobierno, acciones comunicacionales y la preparación de una arremetida ante el Tribunal Constitucional en caso de que el proyecto sea aprobado en el Senado. Además, se señala que cuentan con el respaldo de los senadores, Andrés Allamand (RN) y Víctor Pérez (UDI) (Alarcón & Solis, 2020). Esto último, refleja cómo las actividades de lobby realizadas para influir ante el poder legislativo, tienen la capacidad de introducir elementos determinantes durante la tramitación e inclusive, en algunos casos, rechazar un proyecto de ley.

5.2.3 Declaraciones, protestas, movilizaciones y encuentros

Previo a la votación en ambas cámaras para ser enviado al segundo trámite constitucional, agricultores y regantes de la región del Maule, Biobío y La Araucanía protestaron por los cambios en la normativa, acusando que estos no fueron pensados con criterio técnico, sino más bien ideológico. Según consigna el Mercurio, los manifestantes tenían un fin bien definido: evitar que la reforma al Código se aprobara en el parlamento (El Mercurio, 2016).

En ese contexto, distintas asociaciones gremiales dan su opinión, entre ellas, el presidente de la Asociación Canal Maule, José Manuel Silva, señaló que “tenemos claro que es necesario cambios en el Código de Aguas, no nos oponemos a ellos, pero si deben ser considerados nuestros puntos de vista”. Asimismo, Margarita Letelier, líder de la Multigremial de Chillán manifestó que “es un trabajo que tendría que haberse hecho con los agricultores y las juntas de vigilancia y asociaciones de Canalistas. Hasta ahora, no se nos ha preguntado nada”.

Tras ser aprobado en la Cámara pasando a segundo trámite constitucional en el Senado, durante el desarrollo de la XI versión del seminario “¿Cómo se viene la temporada 2017/18?” en Casa Piedra, evento organizado por la SNA, se dio un espacio para conversar sobre los temas que más preocupan al sector agrícola, en donde el dirigente gremial insiste en que la iniciativa legal “atenta contra el patrimonio más significativo del agricultor (...) pretender modificar la naturaleza jurídica de los

derechos de agua -cambiándolos de perpetuos a simples derechos de uso y goce temporal- tiene vicios de inconstitucionalidad” (Emol, 2017).

Al mismo tiempo, Ricardo Ariztía, ex timonel de la CPC, manifiesta que pese al rechazo que le genera la propuesta de modificación, está de acuerdo con los principales objetivos, como es priorizar el uso del agua para bebida y proteger el patrimonio medioambiental, sin embargo, señala la importancia de “no poner en riesgo la inversión y las confianzas que son tan necesarias” (Emol, 2017).

Entre los expositores del encuentro se encontraba Alejandro Micco, quién reservó los últimos minutos de su presentación para referirse a la reforma del Código de Aguas. Expresa que, “el mercado del agua tiene que seguir funcionando, que los derechos de propiedad del agua tienen que mantenerse (...) creemos que los cambios que se hagan siempre tienen que ser cambios de aquí en adelante, sin que haya efectos de retroactividad” (Arellano, 2017).

La creciente preocupación frente al proceso de avance de la reforma llevó a generar también encuentros masivos por parte de las Juntas de Vigilancia, Canalistas y Gremios Agrícolas de todo el país. Por ejemplo, en octubre del 2017, se realizó un encuentro de regantes en Choapa y en San Carlos, que tenía como objetivo principal defender los derechos de aprovechamiento de aguas. Con el mismo objeto, se realizaron encuentros masivos en San Fernando y Melipilla (Paleo, 2017).

Asimismo, en noviembre de 2017 asistieron más de 2.500 regantes a una convocatoria en la medialuna de San Clemente. Entre los exponentes se encontraban Diego Castro, secretario ejecutivo de la Junta de Vigilancia del Río Lontué; Fernando Peralta, presidente de la Confederación de Canalistas de Chile (CONCA); y Carlos del Pino, presidente de la Multigremial del Maule Sur.

En cuanto a las declaraciones de prensa sobre el proyecto de reforma, la Sociedad Nacional de Agricultura junto con la Confederación Nacional de Canalistas, fueron actores claves en transmitir su descontento. Si Patricio Crespo se instaló ante la opinión pública como la cara visible del rechazo, Fernando Peralta cumplió el rol de articulador. El representante de la CONCA, fue el responsable de la campaña nacional “Canalistas por una buena reforma al Código de Aguas”, lanzada el 22 de noviembre del 2016, mismo día en que la Cámara aprobó la reforma por amplia mayoría. La campaña estaba pensada en darle otro enfoque al proyecto junto con instancias para abordar a todas las audiencias involucradas (parlamentarios, otras autoridades, líderes de opinión, periodistas, etc.). Esta información fue enviada vía correo electrónico a los 20 directores y más de 30 asociados de la CONCA.

Además, cabe destacar que, Fernando Peralta, fue el impulsor de los llamativos letreros camioneros de fondo negro, apostados en distintos puntos de la Panamericana Sur. Los mensajes hacían referencia a los “mitos del agua”. Entre ellos, califican de mito que el agua sea “una mercadería que se transe en el mercado”; que los dueños de los derechos “especulen con ellos” y que estos hayan sido entregados de forma gratis a los privados.

En junio del 2019, un centenar de agricultores se reunió frente al Congreso, para manifestar su rechazo a la forma en que se están votando las indicaciones al proyecto de reforma al Código de Aguas, ingresadas por el gobierno y la comisión de Agricultura del Senado. En la instancia participaron Asociaciones de Agricultores, Canalistas, Regantes y Juntas de Vigilancias de Chile. Graciela Correa, gerente de la Federación de Juntas de Vigilancia de los Ríos y Esteros de la Sexta Región, señala que “hoy las indicaciones del Ejecutivo se están votando una a una y esto finalmente entorpecerá el espíritu de la reforma. Nosotros queremos que las indicaciones del gobierno sean aprobadas, pero no lo vemos viable” (Pulso, 2019). Asimismo, enfatizó en la importancia de que

el nuevo secretario de Estado contribuya a iniciar un trabajo conjunto con todos los actores que son parte del sector, “porque lo que se necesita hoy en día es inversión en infraestructura y no discusión sobre la propiedad de una pequeña parte de las aguas que se utilizan, nos vamos a secar” (Pulso, 2019).

Ante esta situación, las organizaciones expresan que el Código de Aguas no se puede estudiar a puertas cerradas y recalcan que se necesita contar con certeza jurídica respecto al agua para realizar inversiones, por lo que reactivaran encuentros con agricultores, asociaciones de regantes, juntas de vigilancias, para consensuar una postura y definir acciones futuras, tal como se hizo en años anteriores.

5.2.4 Formación de Alianzas

Con el propósito de estar alineados en una misma dirección, en 2017, la SNA, la CONCA y el Consorcio Agrícola del Sur (CAS) convocó a una gran cantidad de dirigentes gremiales, agricultores, y regantes de distintas regiones del país, con el propósito de coordinar acciones y propuestas destinadas a generar los cambios necesarios al actual proyecto de ley, ya que consideraban que la propuesta presentada por el Gobierno no era clara ni aplicable, ni tampoco se hacía cargo de los verdaderos desafíos y necesidades del agua.

Frente a esto se destaca la conformación de la “Coordinadora por una Buena Reforma” con el fin de abordar los alcances de la reforma e insistir a la comunidad de mantenerse en estado de alerta respecto al proyecto que afectaría al sector rural, en especial a los pequeños y medianos agricultores por lo era necesario actuar unidos y en caso de ser necesario, realizar toda acción posible para evitar esta inconstitucional e inaplicable reforma.

5.3 Estrategias desplegadas desde Organizaciones Ambientales y Sociedad Civil

En el año 2013, diversas organizaciones se unieron para desarrollar una movilización por la recuperación y defensa del agua, el cual fue un elemento clave para poner nuevamente en la agenda gubernamental la normativa sobre el recurso hídrico en Chile. Entre ellas, se destaca la participación del Movimiento por la Defensa del Agua, la Tierra y la protección del Medioambiente (MODATIMA), el Movimiento por la Recuperación del Agua y los Territorios (MAT) y Chile sustentable.

Es preciso señalar que, ante las indicaciones presentadas por el Ejecutivo en 2014, el proyecto no logró satisfacer a los activistas de la defensa del agua, declarando que la respuesta para enfrentar la crisis de equidad, acceso y sustentabilidad de los recursos hídricos, son insuficientes para responder a la escasez del recurso. Ante esto, las organizaciones dejaron entrever que algunas demandaban desde cambios sustantivos a la normativa hasta la derogación del Código de Aguas.

5.3.1 Intervenciones en Comisiones

Las críticas del secretario general de MODATIMA, Rodrigo Mundaca, manifiesta en la Comisión de Recursos Hídricos y Desertificación en 2015 que: “a su juicio, la indicación sustitutiva del Ejecutivo no enfrenta los problemas de fondo relacionados con el agua y, por el contrario, tiende a perpetuar el esquema vigente” (Rodrigo Mundaca en Cámara, 2015). Además, asegura ser testigo de la petición de los ministros Rincón y Undurraga de atrasar la votación del proyecto.

En la comisión se aprobó la indicación de los diputados Cristina Girardi (PPD), Yasna Provoste (DC), y Matías Walker (DC) que consagra “el derecho humano al agua y saneamiento”, en consistencia con la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2010. A su vez, mandata al Estado como responsable de cautelar esta garantía, quedando establecido en el proyecto

de que “el acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial e irrenunciable que debe ser garantizado por el Estado”. Pero eso no fue lo único. También de forma unánime se acordó incorporar en la ley que: “en el caso de territorios indígenas el Estado velará por la integridad entre tierra y agua, y protegerá las aguas existentes para beneficio de las comunidades indígenas de acuerdo con la legislación internacional vigente”.

Al finalizar la sesión, Sara Larraín, directora ejecutiva de Chile Sustentable manifiesta que “este es un paso fundamental para los cambios que se necesitan (...) luego de más de 30 años estamos recuperando la tutela del agua para el bien común, como un bien público y no una mercancía transable en el mercado. Esto es un paso histórico para Chile y los chilenos” (El ciudadano, 2015). La aprobación de los artículos constituye una noticia esperanzadora para los chilenos que claman por la equidad en el acceso y distribución del agua en Chile.

Director de Fundación Newenko¹² expresó que, “como postura ideal de la fundación, creemos que lo óptimo sería acabar con los derechos de aprovechamiento de aguas como derechos reales, creemos que deben entenderse como concesiones administrativas con limitaciones que miren al bien común (...) la temporalidad no solo debiera aplicarse para los nuevos derechos sino también para los antiguos”.

5.3.2 Actividades de lobby

A partir de los datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados y del Senado, MODATIMA, Chile Sustentable y Fundación Newenko fueron las únicas organizaciones que registraron solicitudes de audiencia de lobby con autoridades del gobierno para conversar sobre la reforma al Código de Aguas.

5.3.3 Movilizaciones, protestas, encuentros y declaraciones

MODATIMA, organización compuesta por más de 80 territorios y organizaciones impactadas por proyectos extractivos y por el acaparamiento, contaminación y robo de las aguas, desde el año 2013 viene desarrollando las “Marchas Nacionales por la Defensa y la Recuperación del Agua”, ayudando a que este tema se inserte en la agenda pública y se discuta el hecho de que las aguas del país se mantengan separadas de la tierra y entregadas al mercado.

En abril del año 2015, organizaciones, comunidades y habitantes de distintos territorios se movilaron para ser parte de la Tercera Marcha Nacional por la Recuperación del Agua y la Vida, con la intención de visibilizar el turbio negocio y conflicto con el agua. Desde cada región, distintas agrupaciones marcharon y ocuparon las calles demandando la reivindicación del derecho al acceso al agua como un bien indispensable para la subsistencia de la vida, anhelando poner fin al modelo mercantil que se encuentra garantizado en el Código de Aguas (Derecho al Agua, 2015).

La demanda de MODATIMA consistió en 8 puntos clave: 1) propiedad colectiva del agua; 2) gestión comunitaria de las aguas; 3) fin al lucro con el agua; 4) derogación de los instrumentos privatizadores de las aguas; 5) leyes para la vida; protección de cuencas y fuentes agua; 6) reestructuración de toda la institucionalidad hídrica; 7) fin a la criminalización de las organizaciones y dirigentes socio ambientales y; 8) Asamblea Constituyente para una nueva constitución.

Durante la convocatoria, la Coordinadora Ciudadana Ríos del Maipo, señaló que el problema con el agua es un problema de fondo y que viene del ordenamiento jurídico de los recursos hídricos, es

¹² Intervención de Felipe Tapia, Director de Fundación Newenko en Comisión de Recursos Hídricos, 6 de marzo de 2017.

decir, del Código de Aguas. El Código que rige en el país no es apropiado y no está adaptado a las necesidades de las comunidades, beneficiando el lucro del agua por sobre la necesidad del recurso. De igual forma consideran que la Constitución hay que cambiarla y legitimarla y para eso se necesita un proceso constituyente en el que todos y todas tienen que ser parte y es por eso que el Movimiento por la Recuperación del Agua, este 2015, también se suma a la demanda por una Asamblea Constituyente (Montes, 2015).

En abril del 2016, MODATIMA convocó a un encuentro y movilización para dialogar en torno al régimen de las aguas. Diversas Organizaciones Sociales se reunieron en Temuco para llevar adelante la Marcha y encuentro Plurinacional por la Defensa del Agua y los Territorios. Las organizaciones expresan que estos espacios son fundamentales, ya que les permiten compartir experiencias de luchas, las cuales se encuentran con el muro de la política transicional, en el marco de gobiernos pro empresariado, que, en esta democracia antipopular, se han caracterizado fuertemente por la expansión de la frontera del capital, un perfeccionamiento jurídico que profundizó la centralización política, económica y administrativa con notorio sesgo de clase en relación a la gestión de los bienes comunes y, la desarticulación de los sujetos y actores sociales por su usurpación (Rodrigo, 2016).

En abril del 2018 se realizó una marcha contra el modelo extractivista, a modo de advertencia de que la escasez hídrica en el país está absolutamente asociada a la privatización y el acaparamiento de los derechos de agua. “Agua para los pueblos y no más territorios en sacrificio” fueron las consignas de la VI Marcha plurinacional por el Agua y los Territorios. Primero se desarrolló en Panguipulli, Temuco y San Javier. Luego se realizó en Antofagasta y unos días después la movilización se llevó a cabo en Calama, Vicuña, Santiago, Concepción, Los Ángeles, Valdivia, Osorno y Castro-Chiloé.

La vocera del MAT, Francisca Fernández, señaló que el modelo neoliberal extractivista impone una irracional explotación de los bienes comunes, y en esa situación lo más grave es que las aguas están privatizadas mediante la generación del mercado de las aguas, con un sobre otorgamiento de derechos de agua y usurpación ilegal de las transnacionales (Mapuexpress, 2018).

En el Día Mundial del Agua en el año 2019, el foco de la marcha nacional por el agua en el país se concentró en la localidad de Paine, tras ser una de las zonas del territorio nacional más afectadas por la privatización y el extractivismo indiscriminado de recursos hídricos por parte de la agricultura exportadora.

La vocera del Movimiento por el Agua de Paine, Carla Ortiz, expresó que el MAT había elegido la localidad para realizar este encuentro debido a que fue una de las comunas que más sufrió a causa de la falta de recursos hídricos. A su vez agrega que “recién ahora los medios de comunicación están mostrando la real problemática. De que ya no es sólo el cambio climático como han dicho, no es la falta de lluvia, acá hay responsables y esos responsables todos sabemos quiénes son” (Ortiz, 2019).

Por otro lado, el inserto de grandes Gremios Empresariales contra los cambios al Código publicado en todos los diarios del país, generó una fuerte polémica entre las organizaciones de la Sociedad Civil. Rodrigo Mundaca, Director de MODATIMA, expresó que la publicación demuestra que los poderes fácticos de siempre exigen certeza jurídica para continuar perpetuando la privatización de las aguas. A su juicio, estos grupos solicitan certeza jurídica para seguir lucrando con el agua a costa del pueblo sencillo, a costa de depredar ríos e hipotecar la vida de las comunidades (El Mostrador, 2019).

El uso de los medios de comunicación ha sido clave para visibilizar el descontento sobre ciertas situaciones y puntos que deben considerarse con mayor atención a mejorar. Por ejemplo, respecto a la declaración de Bachelet de que habría modificación al Código y no derogación de él, Mundaca argumenta de que le parece muy mal, ya que para ser literal dijo que iba a impulsar cambios sustanciales a la normativa y cuando se habla de cambios sustanciales habría que decir que este modelo de lucro, usura y exclusión, procedente de la privatización de las aguas, se genera justamente en el Código de Aguas de 1981, el cual separa al agua del dominio de la tierra, dando origen al mercado del agua. “Hoy no basta con modificar sustancialmente al Código de Aguas, sino que hay que hacerlo mierda, definitivamente” (Vargas Rojas, 2014). Por otra parte, la ecóloga Sara Larráin señala que el tema específico de la propiedad no está en el Código de Aguas, está en el artículo 19 N°24 de la Constitución. “Para terminar con la propiedad privada de las aguas y volver a una situación de solamente derechos de aprovechamiento tendríamos que hacer un cambio constitucional” (Verdugo S., 2019). Las movilizaciones, protestas y uso de los medios de comunicación no han sido las únicas estrategias que han utilizado para posicionar sus puntos de vista en la discusión pública. A partir de la entrevista realizada a Chile Sustentable, manifiestan que también utilizan redes sociales para informar a la ciudadanía a través de videos con story telling en el fondo, para explicar y traducir de forma fácil qué son los proyectos de ley, donde están los puntos neurálgicos, y más concreto de por qué se está haciendo esta legislación. “Nosotros tenemos varios videos del tema de la reforma al Código ... por ejemplo cuando se les dijo a los pequeños agricultores que les iban a quitar el agua y se la iban a expropiar, nosotros ahí hacemos todo un lanzamiento de videos que se están reproduciendo, se lo mandamos a los parlamentarios vía Twitter, Facebook, Instagram, en el fondo para que también se sientan que la gente los está mirando” (Chile Sustentable, 2019)

Pese a las estrategias usadas por las autoridades y empresas que utilizan para amedrentarlos, acallarlos y dividirlos, las organizaciones señalan que se mantendrán de pie, activos, constantes y conscientes en la lucha por el cariño profundo a la tierra, comunidades y planeta (El ciudadano, 2015).

5.3.4 Formación de Alianzas

A diferencia de los sectores productivos, no se ha logrado identificar una conformación de alianza entre las principales organizaciones en el proceso de debate. Sin embargo, se destacan dos trabajos colaborativos durante el proceso. En primer lugar, se crea la Mesa de Trabajo por el Agua, conformada por MODATIMA, Fundación Newenko, Organizaciones de Mujeres en Zonas de Sacrificio y Putaendo Resiste, junto con el Senador Juan Latorre y el Diputado, Diego Ibáñez, quienes, durante el gobierno de Sebastián Piñera, hicieron un llamado al mandatario a reconsiderar las indicaciones enviadas al Congreso, y a los parlamentarios que legislaran sobre el proyecto a no avalar ni profundizar la sistemática violación de los derechos humanos de acceso al agua y saneamiento (Labbé Yáñez, 2019). Además, está presente la Coordinadora por la Defensa del Agua y la Vida que trabaja desde el año 2009 por la recuperación del agua como derecho humano y derecho colectivo. Esta coordinación se ha encargado de aportar a la difusión y levantamiento de información sobre los problemas vinculados de la actual legislación de aguas del país.

6. CAMBIOS NORMATIVOS EN EL PROYECTO, POSICIONES Y DEMANDAS

En el marco de la discusión del proyecto de reforma, los grupos de interés presentaron sus posiciones y propuestas mediante presentaciones en comisiones del Congreso, envío de oficios, declaraciones de prensa y comunicados en sus propios sitios webs. Considerando que los contenidos cambiaron determinados ejes centrales en los proyectos ingresados por Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, se realiza una comparación de las posturas de los grupos de interés que participaron en la Comisión de Recursos Hídricos y Desertificación, Comisión de Agricultura y Comisión de Constitución en el período 2014-2021.

6.1 Posiciones desde Asociaciones Gremiales

Como se ha señalado anteriormente, algunos contenidos del proyecto de reforma afectan de diferente manera a los grupos debido al tipo de uso y cantidad de agua que requiere cada sector productivo.

El gobierno de Michelle Bachelet en 2014, envió un proyecto que consideraba los siguientes elementos: 1) reconocimiento del derecho humano al agua y saneamiento, el cual debe ser garantizado por el Estado; 2) priorización del uso de las aguas para usos esenciales, como agua potable y actividades de subsistencia; 3) establecer condiciones para la sustentabilidad ambiental de las fuentes de agua dulce; 4) establece la conservación in situ de las aguas en áreas protegidas; 5) modifica el carácter de los nuevos derechos de aprovechamiento de aguas, los que serán temporales y otorgados como concesiones de largo plazo (30 años); 6) fija causales de extinción y caducidad de los derechos de agua en casos de no inscripción, de acaparamiento y no uso de los derechos otorgado, perfeccionando el sistema de patentes por no uso; 7) facilita y establece plazos para la regularización de los derechos de agua.

En el Cuadro n° 4, se presentan las posturas de los principales Gremios Empresariales en base al proyecto presentado por el Ejecutivo, considerando los cuatro temas centrales en los que se enfoca la presente investigación.

Cuadro n° 4: Posiciones de Asociaciones Gremiales, 2014-2018

Grupo	Tema	Derecho humano al agua y al saneamiento	Caducidad o limitación de derechos (30 años)	Aumento de fiscalización	Multas por no uso
SONAMI		A favor	En contra	En contra	En contra
Consejo Minero		A favor	En contra	A favor	En contra
SNA		A favor	En contra	En contra	En contra
SOCABÍO		A favor	En contra	A favor	A favor
ASOEX		A favor	En contra	A favor	A favor
SAN A.G.		A favor	En contra	*	*
SAGO		A favor	En contra	En contra	A favor
CONCA		A favor	En contra	A favor	A favor
ANDESS		A favor	A favor	A favor	A favor
APEMEC		A favor	En contra	En contra	A favor
Generadoras de Chile A.G		A favor	En contra	En contra	*
GPM		A favor	En contra	A favor	A favor

Nota: (*) Significa que no se encontró información.

Fuente: elaboración propia a partir de informes y presentaciones de Comisiones del Congreso Nacional (www.congreso.cl), sitios web y documentos de las organizaciones.

A partir de los datos, se constata que los grupos coinciden en estar a favor en que el acceso al agua potable y saneamiento es un derecho humano esencial que debe ser garantizado por el Estado. Respecto a los derechos de aprovechamiento de agua, las asociaciones gremiales se oponen a que esta tenga una extensión temporal limitada a un máximo de 30 años prorrogables, salvo que la Dirección General de Aguas acredite el no uso efectivo del recurso. En este último caso, operarán las causales de caducidad que, para los derechos de agua Consuntivos (aquellos que pueden consumir la totalidad de las aguas) corresponde a un plazo de 4 años desde su otorgamiento y, en el caso de los No Consuntivos (aquellos que permiten hacer uso de agua sin consumirla obligando a restituirla) a 8 años.

Cabe señalar que, pese a que los sectores productivos tienen distintos derechos de agua, la mayoría rechaza la iniciativa y su diferenciación de plazos de caducidad, argumentando que mantener los derechos de aprovechamiento de aguas perpetuos son fundamentales para garantizar la certeza jurídica en sus proyectos. Por ejemplo, el Consejo Minero señala que proyectos de uso Consuntivo, sobre todo industriales y mineros, requieren de estudios de ingeniería, aprobación del Servicio de Impacto Ambiental y autorizaciones adicionales, que toman tanto tiempo como los proyectos hidroeléctricos con usos no consuntivos (Consejo Minero, 2016). La central hidroeléctrica APEMEC, señala que esta materia no ataca de buena forma el problema, porque introduce una extinción retroactiva por no uso en un acotado plazo de 8 años para este tipo de inversiones, superpuesta además a las actuales patentes, lo que introduce un fuerte grado de incerteza jurídica para las inversiones en el rubro (APEMEC, 2016).

Incluso, la Confederación de Canalistas, presentó en 2017 a la Dirección General de Aguas propuestas a la reforma al Código de Aguas. Entre las propuestas enviadas destacan mantener la calidad de dueño del derecho y eliminar la caducidad de estos. Si bien, cabe señalar que se presentaron dos propuestas ante la Dirección General de Aguas, una enviada a inicios de 2017, las cuales no fueron del todo acogidas. Dado esto, se volvió a trabajar y se enviaron nuevamente en

marzo del mismo año destacando cuatro aspectos: 1. sustituir la expresión “titular” de derecho de aprovechamiento de aguas por la palabra “dueño”. 2. eliminar la caducidad de los derechos de aprovechamiento de aguas, tanto para los que ya fueron otorgados como para los que se entreguen en el futuro. 3. suprimir la extinción del derecho de aprovechamiento de aguas por la falta de inscripción en el Registro de Propiedad de Aguas del Conservador de Bienes Raíces. 4. modificar varias indicaciones que -según el Ejecutivo- fortalecen a las OUAS, pero que, a juicio de los Canalistas, las debilitan (Codexverde, 2017).

A diferencia del sector sanitario, ANDESS, que está a favor de la caducidad de derechos, estima que es un cambio favorable no tan solo para los consumidores, sino que también para el país ya que, priorizar usos de agua y que haya una gestión eficiente de un recurso que es cada vez más escaso, es fundamental para Chile (El Mercurio, 2015). Dado esto, estiman necesario reformular la institucionalidad y gobernanza en materia de aguas, dotando al Estado de capacidades y competencias a la altura del importante rol que debe cumplir (Andess, 2017).

En cuanto a dotar de mayores facultades a la Dirección General de Aguas, los argumentos varían en torno a dos posiciones. Aquellos que están a favor de la propuesta, señalan en sus intervenciones que es indispensable que el proyecto contemple un aumento en los recursos y dotación de atribuciones al organismo debido al contexto de escasez hídrica que enfrenta el país. Por otro lado, los que están en contra, expresan que para asumir las nuevas responsabilidades que se le confieren a la DGA, se debe mejorar en primer lugar, la estructura y el presupuesto del organismo para ejecutar una adecuada fiscalización. En esa línea, la CONCA, señala que hay aspectos que no están siendo considerados en las modificaciones al Código, por ejemplo, el equilibrio entre las facultades y obligaciones de la DGA en relación con los medios técnicos y económicos para cumplirlos (CONCA, 2017). Al mismo tiempo, la Sociedad Nacional de Agricultura, cuestionó las “exorbitantes” facultades que se le están otorgando al organismo puesto que se asimila a una verdadera expropiación regulatoria en una materia en que los propietarios de derechos son privados de toda participación. Además, se les obliga a los propietarios a instalar equipos de medición sujetos a que se puedan aplicar multas (Mundoagro, 2017).

La mayoría de los grupos que están a favor del cobro de multas por no uso, consideran que es un mecanismo orientado a desestimular la especulación y el acaparamiento de las aguas a través de la obligación del titular de inscribirlo en el Conservador de Bienes Raíces. En ese sentido, el fortalecimiento del sistema de patentes es un camino adecuado para lograr el uso efectivo de los derechos. Sin embargo, aquellos que manifiestan estar en contra de la iniciativa, expresan que es una medida insuficiente para desfavorecer la eficiencia del mercado y terminar con la especulación.

El escenario cambia cuando Sebastián Piñera envía indicaciones sustitutivas al proyecto en enero del 2019, teniendo como objeto garantizar un sistema nacional de aguas en que convivieran la certeza jurídica y la seguridad hídrica, priorizando el consumo humano y la conservación del recurso. En ese marco, la mayoría de los grupos de interés, a excepción de las sanitarias, estaban a favor de lo planteado en el nuevo proyecto sobre la duración indefinida de los derechos de agua. El objetivo principal, consistía en dar a los inversionistas la certeza jurídica de que podrán contar con el agua que planificaron tener como insumo en sus proyectos. De lo contrario, los titulares de derecho disminuirán puesto que no estarán dispuestos a invertir recursos y tiempo para diseñar un nuevo proyecto (véase Cuadro n° 5).

Cuadro n° 5: Posiciones de Asociaciones Gremiales, 2019-2021

Grupo	Tema	Derecho humano al agua y al saneamiento	Mantener los DAA sin caducidad y transferibles	Aumento de fiscalización	Multas por no uso
SONAMI		A favor	A favor	En contra	En contra
Consejo Minero		A favor	A favor	A favor	En contra
SNA		A favor	A favor	En contra	En contra
SOCABÍO		A favor	A favor	A favor	A favor
ASOEX		A favor	A favor	A favor	A favor
SAN A.G.		A favor	A favor	*	*
SAGO		A favor	A favor	En contra	A favor
CONCA		A favor	A favor	A favor	A favor
ANDESS		A favor	En contra	A favor	A favor
APEMEC		A favor	A favor	En contra	A favor
Generadoras de Chile A.G		A favor	A favor	En contra	*
GPM		A favor	A favor	A favor	A favor

Nota: (*) Significa que no se encontró información.

Fuente: Fuente: elaboración propia a partir de informes y presentaciones de Comisiones del Congreso Nacional (www.congreso.cl), sitios web y documentos de las organizaciones.

En esa línea, ANDESS, mantiene el argumento planteado en el proyecto anterior de que es legítimo establecer un marco concesional hacia el futuro, por lo que, las causales de caducidad son razonables (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016). Por el contrario, APEMEC, señala que, para la sobrevivencia de la industria, resulta crucial definir un derecho de aprovechamiento lo más robusto posible, cuyas revisiones por parte de la autoridad se basen en criterios objetivos en función de reducir la incertidumbre de los proyectos hidroeléctricos de pequeña y mediana escala (Revistaei, 2020).

En lo que concierne al aumento de fiscalización por parte de la Dirección General de Aguas junto con el cobro de patentes por no uso, las posturas de cada grupo no variaron en ambos períodos de gobierno.

6.2 Posiciones desde Organizaciones de Usuarios de Aguas

Las Organizaciones de Usuarios de Aguas, tienden a tener posturas homogéneas en relación a los principales temas del proyecto, a diferencia de las Asociaciones Gremiales en las que se evidencia una cierta heterogeneidad sobre el aumento de fiscalización y multas por no uso. A partir del Cuadro n°6 se constata que, en las intervenciones en comisiones del Congreso, declaraciones de prensa y documentos de las organizaciones, coinciden en estar de acuerdo en que se debe priorizar el agua para consumo humano y saneamiento por sobre los usos productivos.

Cuadro n° 6: Posiciones de Organizaciones de Usuarios de Aguas, 2014-2018

Grupo	Tema	Derecho humano al agua y al saneamiento	Caducidad o limitación de derechos (30 años)	Aumento de fiscalización	Multas por no uso
	Junta de Vigilancia del río Ñuble	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Diguillín	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Maule	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Longaví	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Choapa	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Illapel	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Tinguiririca	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Aconcagua	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Elqui	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia Río Grande	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Rapel	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Mataquito	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Mapocho	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Chillán	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Lontué	A favor	En contra	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Putaendo	A favor	En contra	En contra	En contra
	Asociación de Canalistas del Laja	A favor	En contra	En contra	En contra
	Asociación de Canalistas del Biobío Negrete	A favor	En contra	En contra	En contra
	Asociación de Canalistas del Biobío Sur	A favor	En contra	En contra	En contra

Asociación de Canalistas del Canal Biobío Norte	A favor	En contra	En contra	En contra
--	---------	-----------	-----------	-----------

Fuente: elaboración propia a partir de informes y presentaciones de Comisiones del Congreso Nacional (www.congreso.cl), sitios web y documentos de las organizaciones.

Respecto a la caducidad de derechos, las organizaciones defienden mantener la actual legislación sobre derechos de agua puesto que entregan la certeza de la disponibilidad del recurso, fomentando con ello la inversión relativa a la infraestructura hídrica. Por ejemplo, la Asociación de Canalistas del Laja, Biobío Negrete, Biobío Sur y Biobío Norte, sostienen que la importancia de la propiedad y perpetuidad de los derechos consiste esencialmente en que los transforma en elementos valiosos de garantía ante el sistema financiero, cuestión que para el sector agrícola es completamente relevante toda vez que son conocidas las dificultades que tienen para acceder a créditos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016).

De igual manera, las trece organizaciones de regantes de la región de Coquimbo junto con la Sociedad Agrícola del Norte, declararon públicamente que la propuesta atenta contra la seguridad de la inversión en la agricultura de la región debido que, al no existir certeza jurídica del derecho de aprovechamiento de agua, quedará al arbitrio político la administración de los derechos, perdiéndose la eficiencia y perseverancia que han sabido mostrar los agricultores en las peores sequías (La Región, 2016). Del mismo modo, el Vicepresidente de la Junta de Vigilancia del Río Limarí, señala que, al verse afectado el derecho de aprovechamiento, se genera incertidumbre para continuar con la actividad agrícola, construcción de obras de riego y mantención de canales, por lo que, sin certeza jurídica, los agricultores no querrán continuar en la actividad poniendo en riesgo el sustento de las familias (Agrícola del Norte, 2016).

Desde luego, las posiciones son uniformes en relación al aumento de fiscalización por parte de la Dirección General de Aguas y las multas por no uso. Al igual que la caducidad de los derechos de agua, ambos temas han sido plenamente cuestionados en las presentaciones en las comisiones del Congreso. Esto se debe inicialmente a que consideran que no es un problema el aumento en los montos de las sanciones o las mayores atribuciones de la Dirección General de Aguas lo que genera las dudas, sino que, los cuestionamientos apuntan a la capacidad que tiene el organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas para cumplir con dichas normativas (Diario Pulso, 2018). En esa línea, el presidente de la Juntas de Vigilancia de la Sexta Región, plantea que el proyecto incorpora atribuciones a la DGA que podrían ser excesivas, puesto que no se distingue en el tamaño de los usuarios de agua y, lo más grave, atenta contra el principal patrimonio de los agricultores (Mundoagro, 2017).

Tal como se visualiza en el Cuadro n°7, las posturas de los grupos con las indicaciones sustitutivas de Sebastián Piñera, se mantienen constantes a excepción de los derechos de aprovechamiento de aguas.

Cuadro n° 7: Posiciones de Organizaciones de Usuarios de Aguas, 2019-2021

Grupo	Tema	Derecho humano al agua y al saneamiento	Mantener los DAA sin caducidad y transferibles	Aumento de fiscalización	Multas por no uso
	Junta de Vigilancia del río Ñuble	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Diguillín	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Maule	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Longaví	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Choapa	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Illapel	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Tinguiririca	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Aconcagua	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Elqui	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia Río Grande	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Rapel	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Mataquito	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Mapocho	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Chillán	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Lontué	A favor	A favor	En contra	En contra
	Junta de Vigilancia del río Putaendo	A favor	A favor	En contra	En contra
	Asociación de Canalistas del Laja	A favor	A favor	En contra	En contra
	Asociación de Canalistas del Biobío Negrete	A favor	A favor	En contra	En contra
	Asociación de Canalistas del Biobío Sur	A favor	A favor	En contra	En contra

Asociación de Canalistas del Canal Biobío Norte	A favor	A favor	En contra	En contra
--	---------	---------	-----------	-----------

Fuente: elaboración propia a partir de informes y presentaciones de Comisiones del Congreso Nacional (www.congreso.cl), sitios web y documentos de las organizaciones.

Cabe recordar que, en su campaña presidencial, prometió dar “certeza jurídica” para los propietarios de derechos de agua. Por ello, el Ministro de Obras Públicas, expresó en una entrevista que es un error quitarles la certeza jurídica a los derechos de agua, por lo que se propone mantener la duración indefinida de los derechos y la transferibilidad de ellos. No obstante, se realiza una modificación de que los nuevos derechos deben ser otorgados por licitación o remate, a diferencia de lo que sucede en la actualidad de que estos sean entregados gratuitamente (El Día, 2019).

En este nuevo escenario, las OUAS apoyaron fuertemente la idea de mantener el *status quo* de los derechos a perpetuidad. De esta forma, el Presidente de la Junta de Vigilancia de Choapa, manifestó que comparten plenamente la visión del Ministro, ya que esta ha sido la disputa de las organizaciones durante los últimos meses: mantener la perpetuidad del derecho como hoy está establecido (El Día, 2019). Asimismo, el Presidente de la Junta de Vigilancia de Elqui, expresa que están tranquilos debido a que se mantiene la línea de entregar certeza jurídica a los derechos de aguas. Además, enfatiza en que los problemas radican inicialmente en la inversión en infraestructura y poner los incentivos correctos el uso eficiente, por lo que, modificar el régimen jurídico de las aguas no resuelve en ningún caso el problema.

6.3 Posiciones desde Organizaciones Medioambientales, Sociedad Civil y Centros de Investigación

Desde las Organizaciones Medioambientales, Sociedad Civil y Centros de Estudio, se constata que todas están de acuerdo en que se debe priorizar el agua para consumo humano, subsistencia y saneamiento, respecto de otros usos productivos.

Cuadro n° 8: Posiciones de Organizaciones Ambientales, Sociedad Civil y Centros de Investigación, 2014-2018

Grupo	Tema	Derecho humano al agua y al saneamiento	Caducidad o limitación de derechos (30 años)	Aumento de fiscalización	Multas por no uso
Chile Sustentable		A favor	A favor	A favor	A favor
Fundación Newenko		A favor	A favor	A favor	A favor
Fundación Terram		A favor	A favor	A favor	A favor
No Alto Maipo		A favor	A favor	A favor	A favor
Movimiento del Agua y los territorios		A favor	A favor	A favor	A favor
Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas		A favor	A favor	A favor	A favor
Federación Nacional de Agua Potable Rural		A favor	A favor	A favor	A favor
MODATIMA		A favor	A favor	A favor	A favor
ONG FIMA		A favor	A favor	A favor	A favor

Comunidad de Aguas Sistema Embalse Paloma	A favor	A favor	A favor	A favor
Fundación Jaime Guzmán	A favor	En contra	A favor	A favor
Instituto Libertad y Desarrollo	A favor	En contra	En contra	En contra
Instituto Igualdad	A favor	A favor	A favor	A favor

Fuente: elaboración propia a partir de informes y presentaciones de Comisiones del Congreso Nacional (www.congreso.cl), sitios web y documentos de las organizaciones.

Sin embargo, pese a estar a favor de la iniciativa, algunos grupos expresaron ciertos alcances, por ejemplo, Fundación Newenko, planteó que consideran un avance sustancial en reconocer positivamente la calidad de derecho humano al agua pero que resulta imperativo que dicho reconocimiento esté resguardado expresamente por la Constitución, dado que corre el riesgo de ser un decálogo de buenas intenciones (Fundación Newenko, 2017) . Por otro lado, MODATIMA, establece que el agua es un derecho humano básico fundamental para la vida, por lo que se debe proteger su calidad y disponibilidad para las comunidades humanas y la conservación de los ecosistemas.

En lo que respecta a la caducidad o limitación de derechos de aprovechamiento de aguas, tal como ilustra el Cuadro n°8, la mayoría de los grupos apoya la iniciativa ingresada por el Ejecutivo a excepción de la Fundación Jaime Guzmán y el Instituto Libertad y Desarrollo. Ante esto, la Fundación señala que este es uno de los puntos críticos del proyecto ya que, genera incertidumbre e incerteza jurídica que los derechos pasen a ser una concesión administrativa (Torres, 2015). Asimismo, el Instituto considera que el proyecto va en dirección contraria al entregar mayores responsabilidades al Estado ya que atenta contra el buen funcionamiento del mercado y el uso eficiente de los recursos. Dado esto, consideran que se afecta de manera importante la certeza jurídica al debilitar el derecho de propiedad, la cual es completamente necesaria para el desarrollo de actividades económicas (Libertad y Desarrollo, 2019).

De manera contraria, las Organizaciones Medioambientales revelan estar de acuerdo en que se limiten los derechos de aprovechamiento de aguas, pero también con ciertas precisiones. Fundación Newenko, señala que estas deben entenderse como una concesión administrativa que permite a los particulares hacer uso del agua con limitaciones, tal como sucedía en los Códigos de 1951 y 1969. Por otro lado, enfatiza en que, respecto a los plazos, consideran que estos son muy altos, entendiendo que, en un mínimo de 20 años y un máximo de 30 años, se prevé según el Informe anual de la Organización de Naciones Unidas (2015), que el mundo tendrá que enfrentarse a un déficit mundial del 450% de agua, lo que agudizará los conflictos por el recurso. Dado esto, señalan que los plazos deberían ser menores para poder combatir de mejor manera los efectos de la escasez hídrica.

Sobre el aumento de la fiscalización, el Instituto Libertad y Desarrollo, plantea que las nuevas y amplias funciones que se le otorga a la Dirección General de Aguas no han sido respaldadas por un criterio técnico, ni análisis en cuanto a revisar si es que dicho servicio es capaz de ejecutarlas son los recursos y personal disponible (Libertad & Desarrollo, 2016).

En lo que se refiere a las multas por no uso, nuevamente los grupos coinciden en estar de acuerdo con la iniciativa, a excepción del Instituto Libertad y Desarrollo. Chile Sustentable, por ejemplo, señaló que son de relevancia las normas que establecen causales de extinción y caducidad junto con el perfeccionamiento del sistema de patentes por no uso y la regularización de los derechos ya

que se constituye en un gran avance para resolver los problemas más críticos que enfrenta el país en materia de gestión del agua. Por otro lado, la Federación Nacional de Agua Potable Rural, manifestó en no estar de acuerdo con los remates de agua. Ante ello, propuso que el Estado nacionalice los derechos de quienes no los usan y se les otorgue a quienes lo necesitan, de acuerdo a las prioridades que define la reforma respetando también los derechos ancestrales de los pueblos originarios (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016).

En ese sentido, la reforma planteada por el Ejecutivo, estaba orientada a reconocer el bien de uso de público del agua a nivel constitucional en un escenario de sequía sostenida, el aumento de la demanda del recurso desde sectores productivos económicos y el agravamiento de los conflictos hídricos. El proyecto además incorporaba la priorización del agua para consumo humano y restricciones para las aguas del “minero”, puesto que, si se encontraba agua en el sitio de extracción, esto debía informarse y solicitar el derecho de aprovechamiento de aguas a la Dirección General de Aguas.

Las indicaciones enviadas estaban orientadas a nivelar la legislación chilena en relación a otros países integrantes de la OCDE, estándares internacionales sobre la materia, cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros. Esto, mediante la limitación de los derechos de aprovechamiento, otorgando protección y prioridad de los usos, creando con ello una función de subsistencia que reserva agua disponible para consumo humano y saneamiento (Legislatura 362, Sesión 78ª Cámara de Diputados, 2014).

Ahora bien, si se analiza la siguiente tabla a partir de la indicación del Ejecutivo en 2019, se constata que las posturas de los grupos en materia de derecho humano al agua y saneamiento, aumento de mayores atribuciones a la Dirección de Aguas junto con las multas por no uso, se mantienen igual que el proyecto del 2014. Sin embargo, Fundación Terram, señala que, en relación a la primera materia, la indicación solo estaría garantizando el consumo humano como uso prioritario en periodos de escasez, lo cual refleja que el Ejecutivo concibe el derecho humano al agua desde un enfoque restrictivo (Miranda, 2019) (véase Cuadro n°9).

Cuadro n° 9: Posiciones de Organizaciones Ambientales, Sociedad Civil y Centros de Investigación, 2019-2021

Grupo	Tema	Derecho humano al agua y al saneamiento	Mantener los DAA sin caducidad y transferibles	Aumento de fiscalización	Multas por no uso
Chile Sustentable		A favor	En contra	A favor	A favor
Fundación Newenko		A favor	En contra	A favor	A favor
Fundación Terram		A favor	En contra	A favor	A favor
No Alto Maipo		A favor	En contra	A favor	A favor
Movimiento del Agua y los territorios		A favor	En contra	A favor	A favor
Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas		A favor	En contra	A favor	A favor
Federación Nacional de Agua Potable Rural		A favor	En contra	A favor	A favor
MODATIMA		A favor	En contra	A favor	A favor
ONG FIMA		A favor	En contra	A favor	A favor
Comunidad de Aguas Sistema Embalse Paloma		A favor	En contra	A favor	A favor
Fundación Jaime Guzmán		A favor	A favor	A favor	A favor
Instituto Libertad y Desarrollo		A favor	A favor	En contra	En contra
Instituto Igualdad		A favor	En contra	A favor	A favor

Fuente: elaboración propia a partir de informes y presentaciones de Comisiones del Congreso Nacional (www.congreso.cl), sitios web y documentos de las organizaciones.

No obstante, la mayor parte de las organizaciones rechazó rotundamente mantener la legislación actual de los derechos de aprovechamiento de aguas de forma perpetua, puesto que esta significaba un retroceso según lo avanzado por el Ejecutivo en 2014. De hecho, el Movimiento de Defensa del Agua, la Tierra y la protección del Medioambiente, envió una carta al Ministro de Obras Públicas, Juan Andrés Fontaine, expresando que la indicación debilita el proyecto y que las acciones que ha tomado el gobierno dejan en claro que la propiedad privada y el interés del gran empresariado nacional y transnacional, es más importante que cualquier otro derecho, como lo es el derecho humano al agua (MODATIMA, 2019).

7. RESULTADOS Y DISCUSIÓN: UNA REFORMA LIMITADA, UNA REFORMA LOGRADA

En esta investigación se preguntó ¿Cómo los cambios normativos ingresados a la Reforma del Código de Aguas se han adaptado a las demandas de los grupos de interés? Para responder a esta pregunta, se analiza el rol que cumplieron los grupos, la eficacia de sus estrategias y el resultado final de la reforma a partir de la información recopilada en el capítulo 5 sobre los grupos de interés y mecanismos de presión y el capítulo 6 acerca de las posiciones de los distintos grupos en el marco de la reforma.

7.1 Análisis del rol de los grupos de interés en el proceso de reforma

La modificación al Código de Aguas, se ha hecho cargo de aspectos estructurales y sustanciales que llevaban más de diez años en discusión. Se trata de cambios mayores que cualesquiera que haya sufrido el texto en sus cuarenta años de vigencia, presenta a su vez, grandes desafíos institucionales para el país. En ese marco, es importante recalcar que se trata de una discusión en la que participan actores con diferentes características ya que ha convocado a diversos actores de la sociedad civil, desde Organizaciones Empresariales a Organizaciones Ciudadanas.

Por lo anterior, al tratarse de un tema sumamente controversial, existe una notoria diferencia de percepciones sobre la situación, las preferencias y sobre todo de los intereses implicados en la política de reforma por parte de los grupos de interés. En ese sentido, cabe también precisar que los grupos presentan recursos limitados que intentan implementar de la manera más eficiente, por lo que, cada uno de estos elementos ha llevado a que estos utilicen diferentes estrategias en el marco de la discusión.

Al tratarse de diferentes esquemas de participación y repertorios de acción, la información recopilada evidencia que las estrategias utilizadas por los grupos pueden lograr posicionar ciertos temas e incidencia en la toma de decisiones. No obstante, hay grupos que no logran influir de manera eficaz en los sistemas de representación formales, puesto que utilizan con mayor frecuencia las estrategias extra institucionales mediante las movilizaciones y protestas junto con declaraciones de prensa en medios de comunicación. Dado que estos tienen interés en el resultado del proceso, estos grupos se involucran porque son ellos los que obtendrán los beneficios o experimentarán de forma directa o indirecta, según sea el resultado. En este sentido, uno de los elementos que más influyen en su incidencia en el proceso, son las características internas y los recursos que poseen los grupos.

Dentro de los medios que esta investigación pudo corroborar, las estrategias internas de las organizaciones que defienden la normativa del Código vigente, como la SNA y la CONCA, se concentraron en la asistencia a las Comisiones en el Congreso -en especial la de Agricultura-, reuniones de lobby con parlamentarios de diversos sectores políticos, y conversaciones con autoridades de gobierno. Las estrategias externas radicaron en el uso de los medios de comunicación, especialmente la prensa, para visibilizar su postura y el desarrollo de una campaña de propaganda que incluyó una difusión masiva de material por distintas vías, charlas y seminarios para informar a agricultores y campesinos del país, carteles en carreteras y en medios de prensa, respecto su rechazo a la reforma y de los posibles problemas que podría acarrear los pequeños propietarios, principalmente agricultores.

Los grupos medioambientales, como MODATIMA y Chile Sustentable, junto con comunidades locales e indígenas, participaron de las discusiones en las comisiones de Agricultura, Recursos Hídricos y Hacienda. Además de solicitar audiencias de lobby con autoridades del gobierno,

también emplearon intensamente estrategias externas a partir de movilizaciones, protestas y declaraciones de prensa en diversos medios de comunicación, con el propósito de enfatizar en que el agua no puede continuar siendo una mercancía, por tanto, no debe continuar privatizada ni dejada al arbitrio de las especulaciones del mercado.

Finalmente, esta movilización de recursos, suele generar una asimetría que se manifiesta en el nivel de influencia que alcanzan las organizaciones. Dado esto, se evidencia que existe un desequilibrio en la participación e incidencia a favor de las OUAS como del sector empresarial, en comparación con el resto de los grupos de interés.

7.2 Análisis de las estrategias y mecanismos de presión

En primer lugar, las audiencias públicas en las Comisiones del Congreso es uno de los principales mecanismos de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo. Este consiste en un espacio en el que parlamentarios y parlamentarias reciben en una sesión a diferentes representantes para que expongan sus opiniones, propuestas y recomendaciones respecto a un determinado proyecto de ley en discusión, con el objeto de contribuir al debate y al proceso de elaboración legislativa. Sin embargo, cabe señalar que se ha constatado que un aspecto a mejorar son las asimetrías de participación que adquiere la sociedad civil en el proceso legislativo.

A partir de lo estudiado sobre la teoría de los grupos de interés, se evidencia que estos tienen dos motivos para acercarse al Congreso. En primer lugar, al tratarse de un espacio en el que se legisla, los parlamentarios son aquellos actores que tienen voz y que inciden directamente en el proceso de elaboración de un proyecto de ley, la decisión final y sus posibles ajustes. En segundo lugar, los parlamentarios también establecen la agenda, por lo que, los grupos pueden estar interesados en realizar lobby para que los partidos políticos aborden un tema en específico con el fin de proponerlo en la agenda de toma de decisiones.

Un estudio realizado por el PNUD (2017), evidencia que de las 17.000 asistencias registradas en el periodo 2014-2015, solo un 36% de las participantes registran exposiciones en las sesiones. En ese contexto, son los organismos del Estado los que presentan en una proporción levemente menor (32%) que quienes exponen por parte de la sociedad civil (40%).

Por otro lado, se constata que dentro de los grupos de la Sociedad Civil -Organizaciones Sociales, Expertos, Empresarios y Trabajadores-, específicamente en la Cámara de Diputados, las organizaciones sociales fueron las que participaron mayormente con un 71%, a diferencia del Senado en que su asistencia disminuyó levemente a un 69%. A la vez, en el Senado el aumento de la asistencia de los tres grupos restantes fue mayor que en la Cámara, especialmente en el caso de los expertos y luego de los empresarios. Además, cabe precisar que, en la Comisión de Recursos Hídricos de la Cámara, se recibe en promedio más asistencia de grupos de la Sociedad Civil.

En ese marco, es importante destacar el incremento de la participación de Movimientos Sociales, Organizaciones Ambientalistas y Comunidades Indígenas que se involucraron en el proceso. No obstante, la baja influencia que tuvo en el debate público este tipo de actores sociales, terminó favoreciendo el control de otras organizaciones sobre el proceso de reforma. Pese a que el Gobierno de Michelle Bachelet había recogido esta demanda desde el sector político de izquierda y aquellos movimientos sociales que se habían visibilizado con mayor fuerza desde 2012, este actor no contó con más recursos de influencia instrumental que, la participación en las comisiones del Congreso, reuniones con autoridades y presencia en determinados espacios de prensa. En este sentido, considerando que las principales estrategias que tienen los movimientos sociales para orientar las decisiones políticas hacia otro interés es la movilización popular, se logra evidenciar que la baja

influencia en el proceso de debate entregó mejores condiciones a las Organizaciones de Usuarios de Aguas y Organizaciones Empresariales para influir sobre la reforma.

Desde luego, se constata que los Empresarios presentan un 46% de presentación individuales en la Comisión de la Cámara, a diferencia de las Organizaciones Sociales (38%) y grupo de expertos (14%).

A partir del catastro realizado en la presente investigación, se constata en la Gráfica n° 4 que los Gremios Empresariales y Organizaciones de Usuarios de Aguas, asistieron y presentaron ante parlamentarias y parlamentarios en mayor cantidad a diferencia de las ONG'S, Organizaciones Ciudadanas e Indígenas y Centros de Pensamiento.

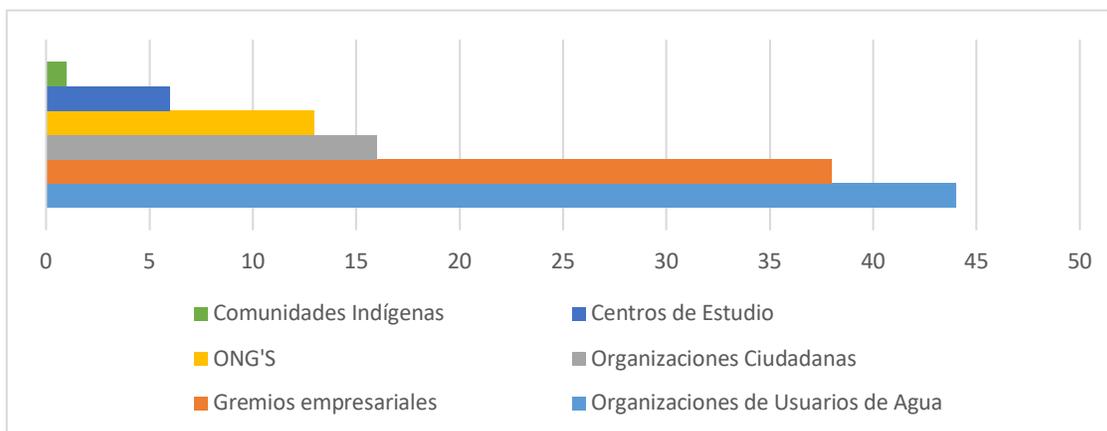
Gráfica n° 4: Gráfico Comparativo de Participación y Presentación en la Cámara y Senado, 2014-2019



Fuente: elaboración propia a partir de Senado y Cámara, 2014-2019.

Por otro lado, si se desglosa por cada grupo de interés, se evidencia mediante la Gráfica n°5 que las OUAS asistieron y presentaron en 44 comisiones del Congreso en el periodo 2014-2019. A diferencia de los Gremios Empresariales que asistieron un total de 38 veces al Congreso.

Gráfica n° 5: Gráfico Comparativo de Participación y Presentación en la Cámara y Senado por cada tipo de grupo, 2014-2019



Fuente: elaboración propia a partir de Senado y Cámara, 2014-2019.

Desde luego, la gráfica también señala la baja participación que tienen las Comunidades Indígenas, quienes se mantienen al margen de participar a través de las vías institucionales que ofrece el Congreso Nacional.

En la discusión de la reforma, se constata a partir de las revisiones de las Comisiones del Congreso, que los grupos en sus exposiciones ante los parlamentarios, entregan suficiente información de respaldo sobre determinados puntos que les podría afectar al no ser considerados en el marco del debate. En este sentido, a partir de las entrevistas, algunos grupos manifiestan que intentan entregar tanto a los partidarios como opositores del proyecto de ley, información útil que necesitan para criticar el proyecto de ley o bien para manifestar su apoyo y defensa. Por lo tanto, los grupos pueden ofrecer información y legitimidad política a los parlamentarios, a cambio de influenciar en el proyecto de ley.

En lo que respecta a las estrategias de lobby, cabe señalar que esta actividad actúa como canalizador entre los intereses particulares de grupos y personas y las autoridades públicas, por lo que es percibido como un elemento importante en el proceso de instancias formales de toma de decisión. Sin embargo, su legitimidad se discute cuando se trata de una actividad que sitúa en posiciones privilegiadas a aquellos grupos que tienen los recursos para acceder a reuniones de lobby con los tomadores de decisión, en detrimento de aquellos que solo cuentan con mecanismos de participación ciudadana menos intensivos y carentes de eficacia.

Por ejemplo, según los resultados obtenidos en el capítulo anterior a partir de los registros en el marco de la Ley de Lobby, se constata que, tanto en el Senado como en la Cámara, los resultados apuntan a un sistema de representación de intereses desigual en favor de grupos de carácter empresarial, como lo es la Confederación de Canalistas de Chile junto con el Consejo Minero. Por lo tanto, no existe una participación equitativa entre los distintos actores de la sociedad, demostrando que las audiencias de lobby, siendo una estrategia de parte de los grupos para acudir a parlamentarios o autoridades del Estado, no son una herramienta a la que todos los ciudadanos acceden por igual.

Desde luego, a partir de una entrevista realizada al Consejo Minero el presente año, se constata que el grupo, al ser de los que obtuvo un mayor porcentaje de solicitud de audiencia de lobby, expresan que el motivo de esta reunión no consiste en realizar una estrategia de presión para que parlamentarios y parlamentarias atiendan y cedan a sus demandas, sino que más bien, apunta a reforzar lo mismo que expresó de manera pública en las comisiones pero de manera más puntual y reiterando algunos elementos que requieren de mayor discusión. En ese marco, el grupo señala que para ellos ha sido una buena estrategia el complemento de participar y plantear públicamente los argumentos en las sesiones del Congreso con elementos más específicos con reuniones de lobby.

A pesar del reconocimiento de la existencia de reuniones de lobby con autoridades por parte de los distintos grupos de interés, uno de los aspectos que no fue posible trabajar debido a que se torna más complejo, es medir el grado de influencia real que tuvieron estas actividades en la modificación del proyecto original de 2014 tanto como de las indicaciones de 2019. En ese sentido, también se hace un alcance respecto de la información que se rescata de la página web, ya que este solo transparenta las audiencias que efectivamente se llevaron a cabo. Frente a ello surge la inquietud de si, por ejemplo, organizaciones que tuvieron menor cantidad de audiencias que el sector empresarial es porque efectivamente solicitan menos reuniones, o porque sus solicitudes son rechazadas o derivadas a otra autoridad.

De igual manera, otro punto a considerar es que la página solo entrega información relacionada al sujeto pasivo, fecha, materia y representado, por lo que, resulta complejo conocer con mayor

exactitud los puntos abordados en las reuniones, lo que refleja que estas instancias son completamente privadas.

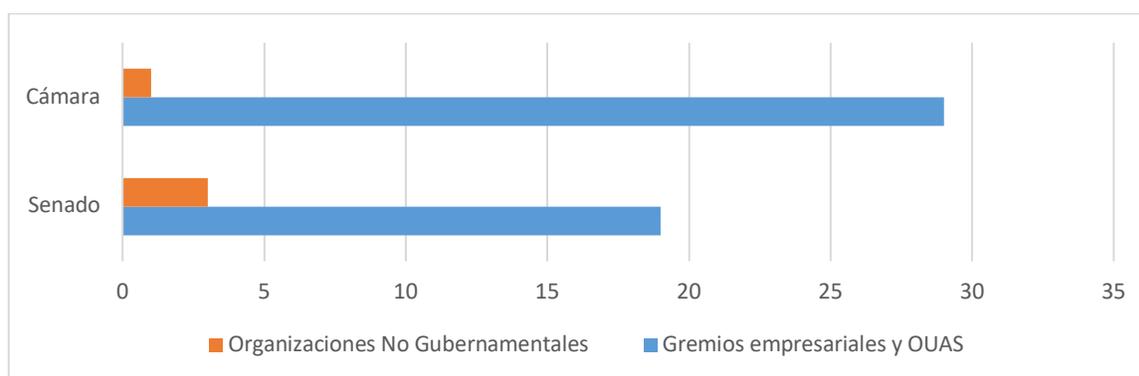
Asimismo, los grupos de interés pueden actuar por su cuenta o en alianza con otros grupos de su sector o de algún otro, lo que genera estrategias de lobby cruzado ya que se trata de coordinar intereses que convergen alguna o varias demandas o temas puntuales de cara al gobierno (Graziano, 2001). No obstante, a partir del estudio realizado, se evidencia que los grupos optan por realizar esta actividad de manera personal sin involucrar a otro tipo de organización en la reunión.

No obstante, es importante resaltar que la Confederación de Producción para el Comercio (CPC) armó un grupo relacionado al tema del agua, en el que se representa a la minería por la SONAMI, a la agricultura por la SNA, a la industria por la SOFOFA, la que a su vez representa a las hidroeléctricas. En ese sentido, la CPC no expuso en comisiones del Congreso, sino que más bien, se encargó de realizar un lobby más directo con reuniones con parlamentarios y el gobierno, realizando el difícil trabajo de representar el interés de sus distintas ramas, enfocado principalmente en la agricultura, eléctrico e industria siendo los sectores más afectados.

Cabe señalar que el lobby no solo favorece al sector empresarial, sino que también a otras organizaciones como Sindicatos de Trabajadores, Sociedad Civil, entre otros, lo utilizan con éxito. Sin embargo, solo tres de las Organizaciones de la Sociedad Civil que participaron en el proceso de reformar el Código de Aguas solicitaron audiencias de lobby ya sea tanto en la Cámara como en el Senado. Esto refleja que, en el caso de esta discusión, la sociedad civil, prefirió realizar otro tipo de intervenciones.

Lo anterior queda evidenciado en la Gráfica n° 6, ya que a partir de los datos levantados en la presente investigación junto con lo expuesto en el capítulo 5, los Gremios Empresariales y las OUAS fueron los grupos que realizaron con mayor frecuencia reuniones de lobby tanto en Cámara como en Senado, a diferencia de las Organizaciones No Gubernamentales.

Gráfica n° 6: Gráfico Comparativo de Solicitudes de Audiencia de Lobby en la Cámara y Senado, 2014-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos del registro de audiencias proporcionado por la legislación sobre lobby. (www.leydelobby.cl).

Por ejemplo, a partir de las entrevistas realizadas en el proyecto Fondecyt N° 1180887, desde las Organizaciones Ambientales, reconocen que, además de asistir a las sesiones del Congreso, prefieren realizar trabajo territorial en la comunidad, informando mediante declaraciones en medios de comunicación, o bien, convocando a movilización y/o encuentros.

En lo que respecta a los Centros de Pensamiento, declaran que tampoco realizan actividades de lobby con otras instituciones puesto que su objetivo central es estudiar y analizar declaraciones de prensa, escritos académicos, las exposiciones e intervenciones en las comisiones del Congreso con el objeto de informar a los parlamentarios de su misma tendencia política o bien, informar a la ciudadanía mediante publicaciones en sitios webs.

En relación a la capacidad de generar alianzas y realizar trabajo en conjunto con otras organizaciones, se muestra que las OUAS al igual que los Gremios Empresariales, principalmente del sector de la agricultura y minería, son los que tienen una mayor capacidad de generar estrategias en conjunto. Esto se manifiesta a partir de los encuentros de las juntas de vigilancias en las convocatorias en la medialuna de San Clemente, así como también eventos en Casa Piedra desde las Organizaciones Empresariales, precisamente con la ejecución de la “Coordinadora por una Buena Reforma” liderada por la CONCA, SNA y agricultores y regantes de todo el país.

Desde luego, también es importante precisar que los grupos que tuvieron una considerable incidencia o que participaron mayormente en la discusión, eran organizaciones que representaban intereses de otros grupos que se mantuvieron al margen de la discusión. Se evidencia que, SONAMI, descansaba en lo que planteaba la Confederación de Producción para el Comercio (CPC), quienes tenían un pensamiento más transversal del proyecto. Esto, a diferencia del Consejo Minero quienes tenían una posición más individual.

Además, en lo que respecta al sector minero también se encuentran ciertas diferencias al interior del sector gremial. Esto se debe a que la CPC tenía una visión muy marcada por los agricultores, precisamente por la Sociedad Nacional de Agricultura, quienes estaban en contra que se realizaría la reforma. Esto refleja de alguna manera el poder e influencia que pueden tener algunos grupos al interior de una Confederación.

Muchas organizaciones señalan que comenzaron la agenda de esta discusión en el mundo estudiantil, lo que, permitió que se abrieran a otras organizaciones para analizar cómo Chile tocaba estos temas, generando con ello la convocatoria a las marchas nacionales por el agua.

De esta forma, de acuerdo al planteamiento central del trabajo, se constata que las presiones empresariales y, principalmente la inflexibilidad desde el sector agrícola y asociaciones de Canalistas, influyeron en el envío de nuevas indicaciones sustitutivas al proyecto entre 2015 y 2016. Aquellas pretendían reducir las limitaciones propuestas sobre la propiedad de los derechos de aprovechamiento, flexibilizar las condiciones de caducidad de los derechos adquiridos, pero esencialmente, desistir del cambio a la figura legal de las concesiones sobre DAA, en función del eventual impacto económico que podría tener el cambio en la normativa y la preocupación que tenía el gobierno sobre la inversión. En ese sentido, aquello no puede comprenderse solamente por los intereses económicos, sino también, por la defensa ideológica establecida en el Código de 1981. De allí, entonces, la protección constante del modelo y la intransigencia para abrirse a cualquier alteración del mismo.

Sin embargo, pese a que la movilización social en torno al tema ha sido exitosa en poner en la agenda las problemáticas existentes en torno al agua, desde el nivel territorial, especialmente con las acciones de MODATIMA en Petorca, Chile Sustentable, Fundación Newenko y el Movimiento por el Agua y los Territorios, esta no fue suficiente comparado al fuerte control empresarial y de juntas de vigilancia sobre el proceso de reforma, distinguiendo. Aquí es posible distinguir que los grupos de interés pueden tener influencia en las políticas de muchas maneras, distinguiendo entre afectar las agendas políticas e influir en la toma de decisiones (Binderkrantz & Helboe, 2014).

7.3 Nuevo Código de Aguas (2022) en función de las demandas planteadas por los grupos de interés

En los últimos años, se ha evidenciado una disminución importante en la disponibilidad del agua a nivel mundial y nacional, lo que ha provocado que las problemáticas asociadas al recurso hídrico sean más evidentes. En consecuencia, progresivamente ha ido cobrando importancia en la agenda pública la dificultad y el eminente riesgo que enfrentan millones de personas en Chile para acceder al agua para consumo humano, sobre todo en zonas rurales y alejadas. Esto ha contribuido a incrementar las disputas sociales, culturales, ambientales y económicas en torno al acceso y gestión del recurso hídrico. Existen distintos factores que han ido detonando en los conflictos por el acceso y abastecimiento de agua, entre los que destacan: las fallas asociadas a la gestión del agua y su gobernanza, el cambio climático, la sobreexplotación del recurso hídrico, el aumento de la demanda, y el sobre otorgamiento de derechos de aprovechamiento de aguas, entre otros.

Tras más de una década en tramitación y luego de un amplio debate y búsquedas de acuerdos, se despachó el proyecto que actualiza el Código de Aguas, el cual contempla 110 modificaciones que afectan en la forma en que se gestiona este recurso. Esto presenta avances significativos en el carácter público del agua que, a pesar de su establecimiento a nivel normativo de larga data como “bien nacional de uso público”, carecía de herramientas regulatorias efectivas para hacer efectivo su contenido. La reforma permite “por fin”, comenzar a llenar de contenido su “carácter de público”. En particular, la reforma se enfoca en los siguientes aspectos; I) priorización del consumo humano; II) Uso efectivo del agua, que pone freno a la utilización especulativa de los Derechos de Aprovechamiento de las Aguas (DAA) otorgados; y III) Conservación del agua, por primera vez “DAA pintados de verde”, conservación ambiental en el otorgamiento y ejercicio de los DAA y fortalecimiento de los caudales ecológicos.

A continuación, se resumen y comparan algunos elementos que son importantes a destacar según lo establecido en el Código de 1981 y lo aprobado en el Código de 2022 (véase Cuadro n° 10):

Cuadro n° 10: Comparativa Códigos de Aguas

Código de Aguas 1981	Código de Aguas 2022
Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente Código.	Las aguas, en cualquiera de sus estados, son bienes nacionales de uso público . En consecuencia, su dominio y uso pertenece a todos los habitantes de la nación . En función del interés público se constituirán derechos de aprovechamiento sobre las aguas , los que podrán ser limitados en su ejercicio , de conformidad con las disposiciones de este Código.
No hay artículo que considere esta materia.	El reconocimiento expreso al acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial e irrenunciable que debe ser garantizado por el Estado . Establece distintas funciones para el agua, priorizando el uso de subsistencia; consumo humano, saneamiento y uso doméstico . También se reconoce la función de preservación ecosistémica y productiva.
<p>El derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas, con los requisitos y en conformidad a las reglas que prescribe este Código.</p> <p>El derecho de aprovechamiento sobre las aguas es de dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer de él en conformidad a la ley.</p>	El derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce temporal de ellas (...) El derecho de aprovechamiento se origina en virtud de una concesión , de acuerdo a las normas del presente Código o por el solo ministerio de la ley. El derecho de aprovechamiento que se origina en una concesión será de treinta años , el que se concederá de conformidad con los criterios de disponibilidad de la fuente de abastecimiento y/o de sustentabilidad del acuífero , según corresponda.
No hay artículo que considere esta materia.	Se crea la nueva categoría de derechos de aprovechamiento de aguas para usos no extractivos (para uso en fuente) para fines de conservación ambiental o el desarrollo de proyectos de turismo sustentable, recreacional o deportivo.
No hay artículo que considere esta materia.	En el caso de territorios indígenas , el Estado velará por la integridad entre tierra y agua , y protegerá las aguas existentes para beneficio de las comunidades indígenas, de acuerdo a la normativa nacional e internacional.
No hay artículo que considere esta materia.	Se establece la prohibición de constituir derechos de aprovechamiento sobre los glaciares.

Fuente: elaboración propia a partir de Biblioteca Nacional del Congreso (2022).

Pese a que el Código introduce diversas modificaciones, este no estuvo exento de críticas. Se pueden diferenciar dos visiones en función del resultado final.

En primer lugar, existen organizaciones que consideran que la reforma es un paso sustancial y que marca un hito necesario para abordar la grave crisis hídrica que vive el país. Dado esto, se evidencian ciertos pilares a destacar. En primera instancia, esto se debe a que por primera vez se incorpora la priorización al derecho al agua para consumo humano y saneamiento, el cual rompe con los esquemas de la legislación del Código de 1981. Por otro lado, en materia de escasez hídrica, uno de los elementos importantes incorporados es el decreto de escasez hídrica, en el que se les le exigirá a las Juntas de Vigilancia que presenten un acuerdo en el que se garantice la priorización del consumo humano y saneamiento.

Segundo, se le otorgan atribuciones a la Dirección General de Aguas en normas relacionadas a la conservación y sustentabilidad del recurso. Tercero, la temporalidad del registro de inscripción de los derechos de aprovechamiento de las aguas, lo cual dará origen a la caducidad en caso que estos no queden registrados en el Conservador de Bienes Raíces. Cuarto, el uso efectivo de las aguas que da origen a la extinción de los derechos si es que estos no son utilizados.

Sin embargo, pese a los avances mencionados anteriormente, la reforma no estuvo exenta de críticas de parte de las organizaciones ya sea de los Gremios Empresariales junto con las OUAS, así como también las Organizaciones Ambientales y la Sociedad Civil. Estas últimas, expresan que la reforma mantiene intacto el mercado de las aguas como mecanismo de reasignación privada de este bien, puesto que, se minimizan las regulaciones ambientales en el ejercicio de los derechos de aprovechamiento de las aguas, sumado a que, tampoco existe una regulación de los canales ecológicos en el que se garantice la biodiversidad y la sustentabilidad de las cuencas.

Además, otro de los elementos complejos que se critica es que existen aproximadamente 45 organismos del Estado que tienen competencia en materia de aguas, lo cual genera una dispersión de la información dificultando al mismo tiempo la centralidad y coherencia de la toma de decisiones. Otro punto a destacar es, pese a que se está a favor de que la Dirección General de Aguas cuente con mayores facultades de fiscalización y monitoreo, al mismo tiempo se critica que a partir de que uno de los objetivos del Código sea redistribuir las aguas en los territorios afectados por escasez hídrica, esto se vuelve difícil puesto que, la Dirección no cuenta con un catastro uniformado de los derechos de aprovechamiento de aguas otorgados. Esto se debe esencialmente a que los registros se encuentran dispersos entre el Conservador de Bienes Raíces, los títulos de merced y el catastro de la Dirección.

Por otro lado, se cuestionan las posibles mejoras que esto tendría considerando la incapacidad operativa del organismo desde la implementación del Código del 81, debido al limitado presupuesto y personal para fiscalizar los derechos entregados y por entregar. Para ello es importante que se comience a trabajar a partir de información fidedigna sobre los derechos de aprovechamiento de aguas que existían y en específico a qué caudales corresponden.

De igual manera, se critica que las organizaciones encargadas de administrar el recurso en los territorios, sigue la lógica en que solo los titulares de derecho participan en las Juntas de Vigilancia, teniendo la mayor cantidad de acciones de aguas. Aquellos que se hacen cargo de dirigir los directorios, se quedan a cargo de la minería, la agricultura o centrales hidroeléctricas, siempre con el objeto de que se cumpla la entrega del recurso hídrico para sus actividades. En ese sentido, las Juntas de Vigilancia seguirán teniendo como objetivo el disponer de los derechos de aprovechamiento de aguas entre los titulares, manteniendo con ello la lógica individual en la que

cada uno de estos defiende sus propios intereses más que una concepción pública del acceso al agua.

De igual modo, desde los Gremios Empresariales, se critica también el resultado final, puesto que especialmente el sector de la agricultura con la minería se ven mayormente afectados dado que los derechos de aprovechamiento actuales quedan afectos a varias limitaciones que no existían antes, como, por ejemplo, que los nuevos permisos sean temporales y no permanentes, lo que podría desincentivar el óptimo aprovechamiento del recurso hídrico.

Por ejemplo, en el caso del sector minero, pese a que consideran que existen importantes avances en el Código, en lo que respecta a su situación puntual sobre las aguas del minero, critican que se fije un plazo de 90 días, prorrogables, por solo una vez para que dicha repartición sea evaluada si es que la extracción no afecta la sustentabilidad del acuífero o los derechos de terceros, manteniendo la restricción de que las aguas solo pueda ser utilizadas en faenas de explotación. En caso de existir aguas sobrantes, estas deberán ser igualmente informadas.

En el caso de la agricultura, se critica que se haya instalado un régimen de mercedes administrativas temporales, que pueden caducar y ser extinguidas, lo que, estaría afectando al derecho de propiedad.

Finalmente, si se analiza desde una lógica en que en estas situaciones hay grupos que ganan y otros que pierden, a partir de lo recopilado en los sitios webs, declaraciones de prensa y entrevistas realizadas en el año 2019 y 2022, los grupos declaran haber perdido ante el resultado final del Código de Aguas.

Desde luego, pese a esta sensación de derrota, todos los grupos coinciden en que es un gran avance el reconocer al acceso al agua y saneamiento como un derecho humano esencial e irrenunciable que debe ser garantizado por el Estado. En ese marco, incluso las Organizaciones Gremiales expresan que les parece sensato restringir el ejercicio de derechos de aprovechamiento de aguas para privilegiar el consumo humano. También, consideran que la promulgación del nuevo texto inicia una transformación en materia de la política hídrica del país, ya que, incorpora la perspectiva ecosistémica que toma en cuenta los efectos del cambio climático. No obstante, cabe precisar que su resultado no solo dependerá de lo que dicte el texto normativo, sino en la medida en que la implementación técnica de este sea bien ejecutada junto con una adecuada administración del recurso hídrico acorde al escenario actual.

CONCLUSIONES FINALES Y FUTURA LÍNEA DE TRABAJO

El desarrollo de la presente investigación sobre los análisis de los cambios normativos en la reforma al Código de Aguas junto con los grupos de interés y los mecanismos de presión utilizados, pone de relieve la significativa participación y capacidad de ejercer presión que han tenido ciertas organizaciones vinculadas al sector empresarial respecto de las Organizaciones Medioambientales y de comunidades locales durante la tramitación del proyecto desde el 2014 hasta el año 2022.

Conforme a los objetivos planteados, los resultados demuestran que los aspectos internos del grupo, el área en que se desenvuelven, la capacidad de relacionarse y establecer alianzas con otros, junto con su capacidad organizativa y de liderazgo, son elementos claves que tienden a combinarse para de ese modo asegurar una mayor visibilidad de sus intereses y de generar impacto. Sin embargo, pese a hacer uso de las diversas estrategias, no todos tuvieron la misma incidencia de hacer valer sus intereses en el proceso de debate de la reforma al Código de Aguas iniciado en el año 2014. Entendiendo que, tal como señalan autores de la materia, el éxito viene medido a partir de la capacidad que tienen los grupos para hacer valer o reflejar su interés en la definición de una política o en el determinado contenido de un proyecto de ley (Dür, 2008; Scott, 2018).

Siempre ha sido importante que los grupos de interés se acerquen y presionen a los tomadores de decisiones clave para ganar influencia política. El principal objetivo de los grupos de interés es afectar la legislación con posibles consecuencias para el grupo o la causa que representan. La interacción entre los intereses organizados y los tomadores de decisiones es beneficiosa para la democracia ya que los grupos de interés brindan a los tomadores de decisiones información sobre las opiniones y preferencias de los ciudadanos. Por lo tanto, la participación de los grupos de interés puede fortalecer la concordancia entre las decisiones legislativas y los deseos de los ciudadanos. Sin embargo, la participación de grupos también puede distorsionar el proceso político, de modo que se promuevan intereses bien organizados en detrimento de los menos organizados y potencialmente del bien público. En consecuencia, es de gran interés para los politólogos determinar qué grupos son escuchados y por qué se escuchan en el proceso legislativo.

En este sentido, lo ocurrido en el proceso de discusión permite reafirmar el aporte realizado por la literatura especializada en la materia de los grupos de interés, al entregar elementos interpretativos de los diferentes esquemas de participación, los mecanismos de presión que utilizan y las probabilidades de incidencia y éxito en el resultado final. En función de esos aportes, se definieron tres hipótesis que fueron contrastadas con información empírica de carácter cualitativa y cuantitativa.

La primera hipótesis que afirma que la participación activa de los grupos de interés se concentra tanto en las OUAS como de los Gremios Empresariales, es comprobada de manera parcial, puesto que permitió dar cuenta que los grupos que participaron activamente en la discusión asistiendo a las comisiones del Congreso principalmente, fueron las OUAS. Desde luego, se evidenció que, en segundo lugar, son las Organizaciones Ciudadanas las que asisten con mayor frecuencia a las sesiones, seguida por los Gremios Empresariales.

La segunda hipótesis sostiene que la decisión de adoptar determinadas estrategias por los grupos, pueden incidir en el marco de la discusión. Esto queda claramente evidenciado por los recursos que tienen los grupos para incidir en la discusión, lo que jugó a favor de las OUAS como de los Gremios Empresariales. Desde luego, los datos levantados en la presente investigación, reflejan que, en el marco de la discusión, ambos grupos utilizaron fuertemente las estrategias de lobby y de presentación en el Congreso, así como también movilizaciones y encuentros a lo largo del país. Por otro lado, esto se evidencia claramente cuando a fines de noviembre de 2016, la reforma fue

despachada por la Cámara de Diputados al Senado, siendo aprobada con 63 votos a favor y 32 en contra. Es importante señalar que la discusión que se dio en el Senado estuvo fuertemente marcada por la Sociedad Nacional de Agricultura y el Consejo Minero, exigiendo al Ejecutivo en que se debía asegurar la certeza jurídica.

Ante las presiones de las organizaciones, el Gobierno de Bachelet cedió en 2017, enviando más de 27 indicaciones al Senado para continuar con la discusión. Entre ellas, se eliminaba el “concesionar las aguas” para volver nuevamente a “derechos de aprovechamiento de aguas de forma indefinida”. Por otro lado, según ante las entrevistas realizadas junto con las presentaciones al Congreso, el gobierno cede ante las exigencias del Consejo Minero de que las aguas encontradas ya no deberían ser informadas. Dada estas nuevas disposiciones, consagrar el agua como derecho humano una vez más se vuelve perjudicado ante los requerimientos de las Organizaciones Gremiales. Luego, en 2019, el Ejecutivo manifestó su compromiso de mantener la certeza jurídica del derecho propiedad, puesto que se trata de un pilar fundamental de cualquier desarrollo económico y social del país.

Respecto a la tercera hipótesis, fue notorio que, al interior de cada tipo de grupo de interés, existen diversas posturas en relación a lo que quedó establecido en el Código de Aguas de 2022. Esto se explica en gran medida debido a los diferentes puntos que abordó el proyecto de reforma y a las distintas expectativas que tenían las organizaciones del proceso. Por ejemplo, había Organizaciones Medioambientales que defendían rotundamente que la modificación del Código de Aguas debía ir acompañado de un cambio constitucional. Por otro lado, al interior de las asociaciones gremiales, al tratarse de diferentes usos productivos lo que lleva a distintos usos del agua, algunos diferían sobre determinados puntos ya que estos afectaban a unos más que a otros.

Se concluye finalmente que, al tratarse de un tema tan complejo como es la gestión del recurso hídrico en el que se ven involucrados diversos sectores con distintos intereses, se torna complejo poder lograr un resultado que se ajuste y responda a las demandas exigidas de todas las organizaciones. Sin embargo, se considera que la actividad que desarrollan los grupos de interés es una de las formas ideales en miras de lograr el bien común, ya que, permite que más voces se involucren en el proceso político.

Asimismo, la participación de todos los grupos fue esencial en el marco de la discusión puesto que algunas ocasiones los actores políticos tienen dificultad para discernir qué es lo realmente importante para el público, en este al menos, las organizaciones siempre estuvieron involucradas en el proceso. En ese sentido, la actividad que realizan los grupos es una forma en que las organizaciones ayudan al gobierno a comprender qué temas son los que generan mayor preocupación. Además, hay que destacar que los actos de movilización ciudadana producen capital social, a través del cual las relaciones forjadas en redes políticas y sociales ayudan a que los mismos ciudadanos puedan resolver los problemas de manera colectiva.

Pese a que el pluralismo debería funcionar para proteger los intereses de la mayoría, también se pueden dar problemas de faccionalismo, en el que un pequeño grupo de personas con intereses compartidos trabajan para que sus demandas sean representadas en el gobierno, pese a los intereses de la mayoría.

En ese marco, considero precisar ciertos elementos importantes que se logró evidenciar durante el transcurso del proyecto de reforma al Código de Aguas. En primer lugar, la discusión de esta reforma se vio en seis comisiones del Congreso, tanto en la Cámara como en el Senado. Se vio en la Comisión de Recursos Hídricos, Comisión de Agricultura y Comisión de Hacienda. Un punto a destacar es que el proceso de aprobación de las indicaciones por la Cámara de Diputados, tuvo que pasar por Recursos Hídricos (2015), Agricultura (Junio 2016) y Hacienda (Octubre 2016), lo que

refleja que el proceso de aprobación del proyecto no fue para nada fácil. De hecho, cabe precisar que la que era oposición, la derecha política, siguió la recomendación de la Sociedad Nacional de Agricultura, votó en contra de la idea de legislar. Luego, el Senado lo remitió a las comisiones de Recursos Hídricos (Agosto 2017), Agricultura (Marzo 2020) y Constitución (Julio 2021), estando ya en el último trámite constitucional. Finalmente, se aprueba el informe de la mesa técnica de la Comisión Mixta en la Cámara el 11 de enero de 2022 con 129 votos a favor y 2 en contra, y por el Senado el 12 de enero del 2022 por unanimidad.

En esa línea, cabe destacar que al igual que en la reforma del año 2005, se da algo que no se da normalmente en la tramitación legislativa, que son las aprobaciones por unanimidad. En la reforma existen cambios sustantivos muy tramitados que se lograron resolver transversalmente, siendo aprobados por unanimidad en el Senado.

Segundo, recordar que las urgencias que se le da a un proyecto de ley muestran los compromisos que existen por parte del gobierno de turno, sumado también a las promesas que estos expresan en sus programas de gobierno. Desde el 2015 a enero del 2018, el gobierno de Michelle Bachelet, le puso urgencia en 40 ocasiones, siendo 23 de urgencias Simple y 17 de urgencias Suma. A diferencia del gobierno de Sebastián Piñera que desde marzo de 2018 a enero del 2022 le puso 5 urgencias Simple, precisamente en el momento en que este le coloca indicaciones sustitutivas a lo que había sido ingresado en el gobierno anterior. Esto último, evidencia la voluntad política de los gobiernos para dar celeridad a los proyectos de ley, especialmente cuando estos forman parte de sus intereses.

Tercero, a raíz de lo mencionado con anterioridad, es importante señalar que debido a los once años tramitación, el proyecto original ingresado fue mutando puesto que fue evolucionando y transitando por muchas comisiones en el que existió una rotativa de parlamentarios y parlamentarias no menor. En ese sentido, al tratarse de un contenido complejo debido a su extensión y profundidad afectando a intereses importantes, se destaca la importancia que, al momento de presentar las indicaciones, es totalmente necesario contar un mayor filtro y conocimiento técnico, puesto que, se evidencia que muchos parlamentarios querían poner su “sello” en la reforma, colocando adjetivos en cada una de las indicaciones ingresadas.

Sobre lo anterior, resulta importante señalar cómo también incide de alguna manera el cambio de presidencia al interior de las organizaciones, por ejemplo, en el caso de la Sociedad Nacional de Agricultura, se evidencia que en el marco de la discusión hubo 4 presidentes. A partir de las entrevistas realizadas, se constata que la postura de la SNA fue cediendo en algunos elementos, en el que la rotación de la presidencia fue un factor importante para que eso ocurriera debido a distintas visiones que se tenían sobre el proyecto y el estado en el que se encontraba.

Quinto, se evidencia que el proyecto fue dilatado por los intereses del gremio agrícola debido al peso político que esta tiene. En esa línea, se constata la importancia del poder estructural, el cual consiste en el mecanismo de influencia fundamental de la elite empresarial. Esto se refiere a la dependencia del Estado de los agentes del sector privado en las economías de mercado, al ser los encargados de generar crecimiento económico, empleo y prosperidad. La literatura establece como preocupación central de los tomadores de decisión la amenaza que representan las políticas públicas para la inversión de las empresas (Fairfield, 2015).

La privatización del agua y en particular el negocio de ésta, ha planteado una problemática en torno a su gobernabilidad que tiene relación con la elección de los criterios que orientan la forma en que se distribuye, para qué fines usarla, quiénes eligen a las autoridades que determinan sus derechos de uso. Lo que ha ocurrido en Chile, desde la década de los 80' en adelante, con la imposición del modelo neoliberal y las políticas de privatización, es una reformulación de los fines y valores que

orientan el desarrollo social, así como también los arreglos institucionales y de poder involucrados en la producción de estos fines, se intenta redefinir el estatus del agua transformando su carácter de bien público y derecho social universal en un bien sujeto a las reglas del libre mercado. En ese marco, se hace necesaria una nueva gobernabilidad del agua, en donde el eje rector de esta no sea la rentabilidad del recurso, sino, en primer lugar, las necesidades de la ciudadanía, la calidad del agua, la distribución equitativa y la presencia de recursos hídricos para futuras generaciones.

A partir de lo expresado con anterioridad, es muy relevante desarrollar alternativas para la planificación del territorio del país, además de articular mecanismos adecuados de adaptación y mitigación que permitan la provisión continua de agua para el consumo de las personas, pero también para la vitalidad de los ecosistemas que nos sostienen. De igual forma, las normativas y políticas nacionales deberán tener la capacidad de prever de manera efectiva el inevitable empeoramiento de las condiciones actuales provocadas por el modelo sobreextractivista, el cambio climático y el avance de la desertificación.

Dado lo anterior, resulta relevante desarrollar a futuro una línea de investigación que permita acceder a conocer y demostrar la influencia efectiva de las distintas organizaciones y cómo estas tuvieron efecto durante el proceso de reforma ya sea para avanzar o dilatar la discusión, considerando que además en 2014 logró ser aprobada la primera ley de regulación del lobby en el país, lo que ha permitido fiscalizar e incrementar los niveles de transparencia de las actividades de los grupos interés en su relación con el Estado de Chile. Segundo, a raíz de la crisis de gobernabilidad del agua, los conflictos asociados al recurso y la debilidad institucional del país, sería de gran interés estudiar en la línea de la gobernanza del recurso hídrico, los elementos sustanciales que esta debe considerar para lograr una gestión integrada del agua, complementando también a partir de la experiencia comparada y sumado a los lineamientos planteados por los grupos de interés.

BIBLIOGRAFÍA

- Agrícola del Norte. (2016). *Agricultores emplazan a Senadores a rechazar reforma constitucional que pone en peligro el derecho de aprovechamiento de agua*. Obtenido de <https://asocanalesmaipo.cl/wp-content/uploads/2016/06/Agricultores-del-Norte-Rechazo-a-Reforma-Constitucional.pdf>
- Alarcón, M., & Solis, C. (9 de julio de 2020). El intenso lobby de los agricultores contra la reforma al Código de Aguas que involucra al senador Allamand. *Interferencia*. Obtenido de <https://interferencia.cl/articulos/el-intenso-lobby-de-los-agricultores-contrala-reforma-al-codigo-de-aguas-que-involucra-al>
- Andess. (2017). *Opinión sobre la reforma al Código de Aguas*. Santiago.
- APEMEC. (18 de octubre de 2016). Carta al Director: Reforma al Código de Aguas. *La Tercera*.
- Arellano, A. (19 de marzo de 2014). DGA revoca derechos de agua a ex ministro Pérez Yoma y otros empresarios en Petorca. *CIPER*. Obtenido de <https://www.ciperchile.cl/2014/03/19/dga-revoca-derechos-de-agua-a-ex-ministro-perez-yoma-y-otros-empresarios-en-petorca/>
- Arellano, A. (26 de mayo de 2017). El exitoso lobby que tumbó artículos clave de la reforma al Código de Aguas. *CIPER*. Obtenido de <https://www.ciperchile.cl/2017/05/26/el-exitoso-lobby-que-tumbo-articulos-clave-de-la-reforma-al-codigo-de-aguas/>
- Arriagada, G. (2003). *Los empresarios y la política*. Lom Ediciones.
- Avendaño, O. (2011). Fracturas y representación política en el movimiento estudiantil. *Última Década*, 41(1), 41-68.
- Bachelet, M. (2014). Mensaje Presidencial 21 de Mayo. Santiago.
- Baeza, E. (2018). *Situación de los recursos hídricos en Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25323/2/Informe_Recursos_Hidricos_en_Chile.pdf

Banco Mundial. (2011). *Chile. Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos*. Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Región para América Latina y el Caribe.

Bauer, C. (2002). *Contra la Corriente. Privatización, mercados de agua y el Estado en Chile*. Lom.

Bauer, C. (2015). *Canto de Sirenas. El derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales*. El Desconcierto.cl.

Baumgartner, F. (2009). *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. The University of Chicago Press.

Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press.

Baumgartner, F., & Leech, B. (1998). *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton University Press.

Baumgartner, F., Green-Pedersen, C., & Jones, B. (2008). *Comparative studies of policy agendas*. Routledge.

Bentley, A. (1903). *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. University of Chicago Press.

Bernhagen, P. (2011). Who gets what in British Politics and How? An Analysis of Media Reports on Lobbying around Government Policies. *Political Studies*, 60(3), 557–577.
doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00916.x>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (11 de mayo de 2005). *BCN*. Obtenido de <https://www.bcn.cl>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2016). *Informe sobre las propuestas y comentarios de los expositores invitados a la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural en el contexto*

de la discusión del proyecto de ley que reforma el Código de Aguas (Boletín N°7543-12).

Santiago.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2022). *Ley 21.435. Reforma al Código de Aguas*. Santiago.

Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1174443>

Binderkrantz, A., & Helboe, H. (2014). *Are you influential? Interest Group Influence on Political Agendas and Decisions*. United Kingdom.

Binderkrantz, A., & Krøyer, S. (2012). Customizing strategy: Policy goals and interest group strategies. *Interest Groups and Advocacy*, 1(1), 115-138.

Binderkrantz, A., Christiansen, P., & Pedersen, H. (2015). Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media. *Governance*, 28, 95-112.

Budds, J. (2004). Power, nature and neoliberalism: the political ecology of water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25(3), 322-342.

Budds, J. (2020). Gobernanza del agua y desarrollo bajo el mercado: las relaciones sociales de control del agua en el marco del Código de Aguas. *Investigaciones Geográficas*, 16-27.

Cámara. (2022). *Comisiones*. Santiago. Obtenido de

https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/comisiones_permanentes.aspx

Chile Sustentable. (2019). Proyecto Fondecyt N° 1180887 Intereses y controversias en torno al agua. Los grupos de interés y la reforma al Código de Aguas. (O. Avendaño, Entrevistador)

Codexverde. (24 de marzo de 2017). Canalistas presentaron a la DGA propuestas a la reforma al Código de Aguas. *Codexverde*. Obtenido de <https://codexverde.cl/canalistas-presentaron-a-la-dga-propuestas-a-la-reforma-al-codigo-de-aguas/>

CONCA. (2017). *Posición de la Confederación de Canalistas de Chile ante la tramitación en el Senado de la Reforma al Código de Aguas*. Obtenido de <https://reformacodigodeaguas.carey.cl/wp-content/uploads/2017/02/confederacion-de-canalistas-de-chile.pdf>

- Consejo Minero. (5 de enero de 2016). *consejominero*. Obtenido de <https://consejominero.cl/wp-content/uploads/2019/07/Presentacion-CM-reforma-Codigo-de-Aguas.pdf>
- Costa, E. (2016). Diagnóstico para un cambio: los dilemas de la regulación de aguas en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 43(1), 335-354. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372016000100014>
- Derecho al Agua. (15 de abril de 2015). Tercera marcha nacional por la Recuperación del Agua y la Vida. *Derecho al Agua*.
- Diario Pulso. (16 de febrero de 2018). *Expertos cuestionan capacidad fiscalizadora de DGA tras reforma al Código de Aguas*. Obtenido de Federación de Juntas de Vigilancia de los Ríos y los Esteros: <https://www.federacionjuntas.cl/noticias/expertos-cuestionan-capacidad-fiscalizadora-de-dga-tras-reforma-al-codigo-de-aguas>
- Donoso, S., & Bülow, M. (2017). *Social Movements in Chile: organization, trajectories & political consequences*. Palgrave Macmillan US.
- Dür, A. (2008). Interest Groups in the European Union: How powerful are they? *West European Politics*, 31(6), 1212-1230.
- Dür, A., Bernhagen, P., & Marshall, D. (2015). Interest Group in the European Union. *Comparative Political Studies*, 48(8), 951-983.
- Easton, D. (1990). *The Analysis of Political Structure*. Routledge.
- El ciudadano. (14 de enero de 2015). Diputados reconocen al agua como derecho humano y su integridad con la tierra en el caso de territorios indígenas. *El ciudadano*. Obtenido de <https://www.elciudadano.com/medio-ambiente/diputados-reconocen-al-agua-como-derecho-humano-y-su-integridad-con-la-tierra-en-el-caso-de-territorios-indigenas-3/01/13/>
- El Día. (28 de enero de 2019). Valoran en la región voluntad del Gobierno de mantener perpetuidad de los derechos de agua. *Diario El Día*. Obtenido de

<https://www.diarioeldia.cl/economia/2019/1/28/valoran-en-la-region-voluntad-del-gobierno-de-mantener-perpetuidad-de-los-derechos-de-agua-59493.html>

El Mercurio. (8 de agosto de 2015). *Sanitarias apoyan reforma a Código de Aguas y prevén inversiones por US\$ 1.500 millones*. Obtenido de Andess Chile: <https://www.andess.cl/sanitarias-apoyan-reforma-a-codigo-de-aguas-y-preven-inversiones-por-us-1-500-millones/>

El Mercurio. (22 de noviembre de 2016). *Agricultores y regantes protestan en tres regiones por cambios al Código de Aguas*. *El Mercurio*. Obtenido de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/11/22/832253/Agricultores-y-regantes-protestan-en-tres-regiones-por-cambios-al-Codigo-de-Aguas.html>

El Mostrador. (15 de julio de 2019). *Inserto de grandes gremios empresariales contra cambios al Código de Aguas enciende polémica: oposición lo califica como "campaña del terror"*. *El Mostrador*.

Emol. (3 de septiembre de 2014). *SNA se reúne con ministro de OO.PP para expresar preocupación por cambios al Código de Aguas*. Obtenido de Copa Libertadores de América: <https://www.emol.com/especiales/2010/deportes/libertadores/despliegue.asp?idnoticia=678394>

Emol. (13 de junio de 2017). *Agricultores insisten en que reforma al Código de Aguas atenta contra el patrimonio productivo del país*. *Emol*. Obtenido de <https://www.emol.com/noticias/Economia/2017/06/13/862463/Agricultores-insisten-en-que-reforma-al-Codigo-de-Aguas-atenta-contr-el-patrimonio-productivo-del-pais.html>

Fairfield, T. (2015). *Structural power in comparative political economy: Perspectives from policy formulation in Latin America*. *Business and Politics*, 17(3), 411-441.

Fontaine. (27 de enero de 2019). *Modificación el Código de Aguas: Perpetuidad de los derechos, plan estratégico de cuencas y panel de expertos son parte de los cambios que se harán a la reforma*. (L. Tercera, Entrevistador)

- Fundación Amulén. (2019). *Pobres de Agua: Radiografía del agua rural en Chile*. Obtenido de <https://cambioglobal.uc.cl/proyectos/289-pobres-de-agua-radiografia-del-agua-rural-en-chile>
- Fundación Chile. (2018). *Escenarios Hídricos 2030. Radiografía del Agua: Brecha y Riesgo Hídrico en Chile*. Santiago. Obtenido de <https://escenarioshidricos.cl/wp-content/uploads/2020/06/radiografia-del-agua-1.pdf>
- Fundación Chile. (2019). *Transición Hídrica. El futuro del agua en Chile*. Obtenido de <https://fch.cl/wp-content/uploads/2019/12/transicion-hidrica-completo.pdf>
- Fundación Newenko. (2017). *Minuta exposición: Opinión Fundación Newenko sobre reforma que modifica el Código de Aguas*. Obtenido de <https://reformacodigodeaguas.carey.cl/wp-content/uploads/2017/03/minuta-fundacion-newenko.pdf>
- Gais, T., & Walker, J. (1991). Pathways to Influence in American Politics. En J. Walker, *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements* (págs. 103-122). University of Michigan Press.
- Gamboa, R., & Segovia, C. (2019). Neopluralismo a la chilena. Grupos de interés en el proceso legislativo. *Revista de Ciencia Política*, 39(1), 25-47.
- Gamboa, R., Segovia, C., & Avendaño, O. (2016). Interest groups and policy making. Chile 2006-2014. *Interest Groups & Advocacy*, 5(2), 119-140.
- Gamboa, R., Segovia, C., & Avendaño, O. (2016). Interest Groups and Policy making: evidence from Chile. *Interest Group & Advocacy*, 5(2), 141-164.
- Gobierno de Sebastián Piñera. (2019). *Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que reforma el Código de Aguas. Boletín N°7.543-12*. Santiago.
- Gómez, S., & Echeñique, J. (1991). *La agricultura chilena : las dos caras de la modernización*. FLACSO.
- Grant, W. (1989). *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. Philip Allan.

- Graziano, L. (2001). *Pluralism and Democracy*. Palgrave.
- Guiloff, M. (2013). *El derecho al agua como un derecho humano: el caso de la provincia de Petorca*.
Obtenido de <https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/Cap-7-Derecho-al-agua-como-ddhh-caso-provincia-de-petorca.pdf>
- Hojnacki, M. (1997). Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone. *American Journal of Political Science*, 41(1), 61-87.
- Hula, K. (1995). Rounding Up the Usual Suspects: Forging Interest Group Coalitions in Washington. En A. Cigler, & B. Loomis, *Interest Group Politics* (págs. 239-258). Washington.
- Instituto Igualdad. (19 de octubre de 2019). Proyecto Fondecyt N° 1180887 Intereses y controversias en torno al agua. Los grupos de interés y la reforma al Código de Aguas. (O. Avendaño, Entrevistador)
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2012). *Mapa de conflictos socioambientales en Chile*.
Obtenido de <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/478/mapa-conflictos.pdf?sequence=4>
- Jouravlev, A. (2003). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6429-municipios-la-gestion-recursos-hidricos>
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Cambridge University Press.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policy*. Harper Collins.
- Kingdon, J. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Pearson.
- Kollman, K. (1998). *Outside Lobbying. Public Opinion and Interest Groups Strategies*. Princeton University Press.

- La Región. (26 de mayo de 2016). Declaración pública por reforma al Código de Aguas y a la Constitución. *La Región*.
- Labbé Yáñez, D. (2 de enero de 2019). Reforma al Código de Aguas: Organizaciones sociales y parlamentaria exigen derogación de propiedad privada del recurso. *El Ciudadano*. Obtenido de <https://www.elciudadano.com/medio-ambiente/reforma-al-codigo-de-aguas-organizaciones-sociales-y-parlamentarios-exigen-derogacion-de-propiedad-privada-del-recurso/02/01/>
- Lachmann, W. (2012). *Lobby y grupo de interés*. Konrad-AdenauerStiftung.
- Leff, E. (2001). *Justicia Ambiental: Construcción y Defensa de los Nuevos Derechos Ambientales Culturales y Colectivos en América Latina*. Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe.
- Ley de Lobby. (s.f.). *Plataforma Ley de Lobby*. Obtenido de <https://www.leylobby.gob.cl/>
- Libertad & Desarrollo. (20 de septiembre de 2016). Carta al Director: Código de Aguas. *La Tercera*.
- Libertad y Desarrollo. (2019). Proyecto Fondecyt N° 1180887 Intereses y controversias en torno al agua. Los grupos de interés y la reforma al Código de Aguas. (O. Avendaño, Entrevistador)
- Lindblom, C. (1977). *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*. Basic Books.
- Maipo, N. A. (2019). Proyecto Fondecyt N° 1180887 Intereses y controversias entorno al agua. Los grupos de interés y la reforma al Código de Aguas. (O. Avendaño, Entrevistador)
- Mapuexpress. (25 de abril de 2018). Chile y Pueblos Indígenas marchan en defensa del Agua y contra el extractivismo en territorios. *Mapuexpress*. Obtenido de <https://www.mapuexpress.org/2018/04/25/chile-y-pueblos-indigenas-marchan-en-defensa-del-agua-y-contra-el-extractivismo-en-los-territorios/>
- Martín, L., & Justo, J. (abril de 2015). *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

- McFarland, A. (2007). Neopluralism. *Annual Review of Political Science*, 1(10), 45-66.
- Miranda, F. (22 de marzo de 2019). El derecho humano al agua. *DiarioUchile*. Obtenido de <https://radio.uchile.cl/2019/03/22/el-derecho-humano-al-agua-a-la-chilena/>
- MODATIMA. (30 de enero de 2019). *Carta al Ministro de Obras Públicas*. Obtenido de modatima: <http://modatima.cl/wp-content/uploads/2019/01/Carta-Mop.pdf>
- Montes, C. (3 de marzo de 2015). Numerosa marcha por la recuperación del agua y la vida. *El ciudadano*. Obtenido de <https://www.elciudadano.com/organizacion-social/numerosa-marcha-por-la-recuperacion-del-agua-y-la-vida/03/22/>
- Muchnik, E., Lusraschi, M., & Maldini, F. (1998). *Comercialización de los derechos de agua en Chile*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4697/S9800018_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mundaca, R. (2020). *La privatización de las aguas en Chile*. América en Movimiento.
- Mundoagro. (25 de agosto de 2017). Agricultores se reúnen para abordar la reforma al Código de Aguas. *mundoagro*. Obtenido de <https://mundoagro.cl/agricultores-se-reunen-para-abordar-la-reforma-al-codigo-de-aguas/>
- Mundoagro. (16 de marzo de 2017). SNA: "Reforma al Código de Aguas no ayuda a restablecer las confianzas". *mundoagro*. Obtenido de <https://mundoagro.cl/sna-reforma-al-codigo-de-aguas-no-ayuda-a-restablecer-las-confianzas-que-requiere-la-reactivacion-economica/>
- Olavarría, M., Navarrete, B., & Figueroa, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? *Política y Gobierno*, 18(1), 109-154.
- Ortiz, C. (19 de marzo de 2019). Día Mundial del Agua: ¿Pór qué Paine fue elegido como el rostro de las manifestaciones por los recursos hídricos? *El Desconcierto*.

- Oslak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Paleo, D. (3 de octubre de 2017). Canalistas insisten en que reforma al Código de Aguas deja dudas en empresarios. *Diario El día*. Obtenido de <http://www.oolave.diarioeldia.cl/economia/agua/canalistas-insisten-en-que-reforma-codigo-aguas-deja-dudas-en-empresarios>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Obtenido de <https://www.undp.org/es/chile/publications/desiguales-or%C3%ADgenes-cambios-y-desaf%C3%ADos-de-la-brecha-social-en-chile>
- Pulso. (6 de agosto de 2018). SNA expuso sus propuestas para la Reforma al Código de Aguas. *La Tercera*. Obtenido de <https://www.latercera.com/pulso/noticia/sna-expuso-propuestas-la-reforma-al-codigo-aguas/271939/>
- Pulso. (17 de junio de 2019). Agricultores se manifiestan frente al Congreso por reforma al Código de Aguas. *La Tercera*. Obtenido de <https://www.latercera.com/pulso/noticia/agricultores-se-manifiestan-frente-al-congreso-reforma-al-codigo-aguas/703911/>
- Revistaei. (4 de agosto de 2020). *Sector mini hidro planteó inquietudes constitucionales en reforma al Código de Aguas*. Obtenido de Revistaei: <https://www.revistaei.cl/2020/08/04/sector-mini-hidro-planteo-inquietudes-constitucionales-ante-cambios-en-codigo-de-aguas/>
- Rodrigo, C. (4 de abril de 2016). Derechos sociales en Chile: La lucha por desmercantilizar el agua. *El Desconcierto*. Obtenido de <https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2016/04/27/derechos-sociales-en-chile-la-lucha-por-desmercantilizar-el-agua.html>
- Scapini, J. (2006). *Los Gremios Empresariales En Chile*. Tajamar Editores.
- Scott, J. (2018). *Lobbying and Society. A political Sociology of Interest Groups*. Polity Press.

- Senado. (2022). *Comisiones Permanentes*. Santiago. Obtenido de <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=listado>
- Solanes, M., & Jouravlev, A. (2005). *Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6297-integrando-economia-legislacion-administracion-la-gestion-agua-sus-servicios>
- Stubing, B., Paredes, M., Muñoz, N., & Elzo, I. (2021). *Conflictos por el agua en Chile: propuestas para un modelo de diálogo desde los territorios*. Obtenido de <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/conflictos-por-el-agua-en-chile-propuestas-para-un-modelo-de-dialogo-desde-los-territorios/#:~:text=desde%20los%20territorios-,Conflictos%20por%20el%20agua%20en%20Chile%3A%20propuestas%20para%20un,de%20di%C3%A1logo>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Ariel.
- Torres, C. (27 de abril de 2015). *Alcances de la reforma al Código de Aguas*. Obtenido de Libertad y Desarrollo: <https://lyd.org/opinion/2015/04/alcances-de-la-reforma-al-codigo-de-aguas-2/>
- Vaan Loon, A., Gleeson, T., & Clark, J. (2016). Drought in the Anthropocene. *Nature Geosci*(9), 89-91. doi:<https://doi.org/10.1038/ngeo2646>
- Vargas Rojas, V. (22 de mayo de 2014). Rodrigo Mundaca (Modatima): "No basta con modificarlo, al Código de Aguas hay que hacerlo mierda". *El Desconcierto*. Obtenido de <https://www.eldesconcierto.cl/bienes-comunes/2014/05/22/rodrigo-mundaca-modatima-basta-con-modificarlo-al-codigo-de-aguas-hay-que-hacerlo-mierda.html>
- Verdugo S., R. (2019 de febrero de 2019). Reformas capitales de Piñera: el código para ser dueño del agua. *Diario Uchile*. Obtenido de <https://radio.uchile.cl/2019/02/10/reformas-capitales-de-pinera-el-codigo-para-ser-dueno-del-agua/>

