

# TENSIONES DE LA GOBERNANZA COMUNITARIA DE SERVICIOS SANITARIOS RURALES EN TERRITORIOS PERIURBANOS (CHILE)<sup>1</sup>

TENSIONS FROM THE COMMUNITY GOVERNANCE OF RURAL WATER SANITATION  
SERVICES IN PERI-URBAN TERRITORIES (CHILE)

ALEJANDRA ESTER DUARTE VERA <sup>2</sup>  
JULIEN VANHULST <sup>3</sup>  
EDUARDO ANTONIO LETELIER ARAYA <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Este artículo cuenta con el apoyo de los Proyectos Fondecyt de Iniciación N°11180256 y Fondecyt Regular N°1190020

<sup>2</sup> Socióloga  
Universidad Católica del Maule, Curicó, Chile.  
Analista de Investigación. Centro Integral de Innovación Social  
<https://orcid.org/0000-0001-8411-8652>  
aduarte@ucm.cl

<sup>2</sup> Doctor en Sociología  
Universidad Católica del Maule, Curicó, Chile.  
Académico Departamento de Ciencias Sociales  
<https://orcid.org/0000-0001-9644-4543>  
julien@ucm.cl

<sup>3</sup> Doctor © en Economía Social  
Universidad Católica del Maule, Curicó, Chile.  
Académico Departamento de Economía y Administración  
<https://orcid.org/0000-0001-7086-6625>  
eletelier@ucm.cl

DOI: <https://doi.org/10.22320/07183607.2021.24.44.09>



A diferencia del modelo de concesión privada aplicado en zonas urbanas, los servicios sanitarios de las zonas rurales en Chile son gestionados por comités o cooperativas de agua potable rural (APR), bajo un modelo de gobernanza comunitaria. El presente artículo busca comprender cuáles son las tensiones que enfrenta la gobernanza comunitaria de APR en territorios periurbanos de capitales regionales y que constituyen la frontera del modelo de gestión privado del agua potable. A partir de un enfoque de ecología política y gobernanza híbrida, la investigación plantea la hipótesis de que, ante la expansión urbana y la creciente escasez de agua, el marco institucional neoliberal vigente en Chile tiende a favorecer una gobernanza del agua potable de corte mercantil en los territorios periurbanos. Con el fin de demostrar dicha hipótesis, se aplicó entrevistas semiestructuradas a informantes clave, como también observación participante, focalizándose en tres casos de APR ubicados en zonas periurbanas de la ciudad de Talca. El estudio realiza un análisis crítico del discurso de gestores comunitarios y reguladores gubernamentales, identificando sus percepciones y posiciones respecto de las transformaciones socio-ecológicas en curso y las tensiones en la gobernanza comunitaria. En congruencia con lo planteado, del análisis de discursos es posible inferir potenciales riesgos de privatización derivados de la implementación de la Ley N°20.998, que regula los servicios sanitarios rurales.

**Palabras clave:** Territorio, gobernanza, agua potable, servicios sanitarios rurales, Ley 20.998.

Unlike the private concession model applied in urban zones, rural water sanitation services in Chile are managed by rural drinking water (RDW) committees or cooperatives, under a community governance model. This article seeks to understand the tensions and conflicts faced by RDW community governance in the peri-urban territories of regional capitals, which are at the frontier of the private drinking water management model. Based on a political ecology and hybrid governance approach, this research proposes the hypothesis that, on facing urban expansion and water scarcity, the neoliberal institutional framework tends to favour drinking water market governance in peri-urban territories. With this aim, and through semi-structured interviews and participatory observation, focusing on three RDW cases located in the peri-urban zone of Talca, this study develops a critical discourse analysis of community managers and government regulators, identifying their perceptions and positions on current socio-ecological transformations, and community governance tensions. Consistent with the proposed hypothesis, from discourse analysis, it is possible to infer the potential risks of privatization, derived from the implementation of Law No. 20,998, which regulates rural water sanitation services.

**Keywords:** territory, governance, drinking water, rural water sanitation services, Law 20,998.

## I. INTRODUCCIÓN

El agua es un elemento esencial tanto para la vitalidad de los ecosistemas como para salud y las actividades productivas y sociales de los seres humanos. Por lo mismo, el acceso al agua potable de calidad ha sido un elemento central en las políticas de desarrollo social desde la segunda mitad del siglo XX.

En Chile, el agua está regulada por normas del Código Civil y del Código de Aguas de 1981. Este último cuerpo legal permitió la privatización del elemento vital, generando una conflictividad esencial entre el agua como derecho humano y el agua como bien transable en el mercado (Bauer, 2015; Larraín y Poo, 2010).

Actualmente, las principales ciudades de Chile son abastecidas de agua potable a través de un modelo de concesión de infraestructura sanitaria a empresas privadas, regulado por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, bajo la supervisión de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS). Distinto es el modelo de gestión del agua potable en zonas rurales, donde el Estado retiene el rol inversor y transfiere la operación de infraestructura sanitaria a cooperativas y comités de agua potable rural (APR), bajo criterios de solidaridad y ayuda mutua, expresándose así una gobernanza de tipo comunitario (Fuster, Jara, Vidal y Abellá, 2016; Villarroel Novoa, 2012).

La instauración de las primeras cooperativas de APR se remonta a la década de 1960 con la adopción del Plan Básico de Saneamiento Rural, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco de compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en materia de política sanitaria. Posteriores etapas de este programa financiado por el BID se ejecutarían bajo dictadura, promoviéndose la creación de organizaciones comunitarias denominadas comités de APR, bajo la tutela municipal (Villarroel Novoa, 2012).

Desde el año 2002 y hasta el presente el Programa de Agua Potable Rural pasaría a depender de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. Sin embargo, las funciones y atribuciones relativas al ordenamiento y supervisión de los APR, se mantendrían repartidas en varios cuerpos normativos y agencias públicas. Esta situación vino a ser subsanada y regularizada por la Ley N°20.998 del año 2017, que normó los servicios sanitarios rurales (Ley SSR). Esta ley, definió la misión de estos servicios en términos de "captar, potabilizar y administrar el servicio de distribución, y en algunos casos recaudar y tratar las aguas servidas" (Nicolas-Artero, 2016, p. 166). De igual modo, estableció un mecanismo formal de concesión territorial exclusiva de servicio, junto con un sistema de tarificación reglado y un conjunto de estándares de operación y calidad, sujetos a la fiscalización de la SISS. Anticipando las problemáticas de gobernanza que estos cambios pudieran generar, la misma Ley SSR abrió la posibilidad de que empresas privadas se hicieran cargo del servicio, en caso de que comités y cooperativas no cumplieran con las nuevas disposiciones legales.

Este escenario de cambio institucional se superpone con el escenario de cambio climático global y con las transformaciones socio-territoriales, experimentados por diversas localidades rurales de Chile. En este último sentido, junto al histórico fenómeno de concentración de la población en Santiago de Chile, desde hace algunas décadas se ha venido fortaleciendo un proceso migratorio interno desde ciudades menores y zonas rurales, hacia las ciudades capitales regionales (Maturana Miranda, 2017). De esta manera, estas ciudades han quedado sujetas a múltiples dinámicas de transformación en su estructura espacial y social, una de cuyas manifestaciones es la emergencia de áreas periurbanas como un nuevo tipo de territorio, donde las formas de vida urbana desbordan los espacios rurales (Ávila Sánchez, 2009).

Tales dinámicas de periurbanización pueden ser observadas en la Región del Maule, que concentra a un quinto de todos los hogares atendidos por APR en Chile. En particular, desde la promulgación del último Plan Regulador de Talca, en el año 2011, la capital regional ha triplicado su área urbana, incorporando cada año a unas 20.000 personas (Figura 2). En términos espaciales, este crecimiento demográfico ha seguido un patrón extensivo de uso del suelo urbano, evidenciado por el surgimiento de nuevas parcelaciones de agrado y condominios en zonas rurales (PLADECO, 2017). En términos hídricos, este aumento de la población periurbana ha incrementado la demanda de agua potable a los APR, lo que ha despertado el interés de la empresa concesionaria privada de agua potable de Talca respecto de la ampliación de su área de operaciones, definida hoy por el límite urbano.

En este contexto, el presente artículo busca comprender cuáles son las tensiones y conflictos que enfrenta la gobernanza comunitaria de los APR, a partir de tres casos de estudio de APR ubicados en zonas periurbanas de la ciudad de Talca, capital de la Región del Maule. La investigación se sustenta en la hipótesis de que, ante la expansión urbana y escasez de agua potable, el marco institucional neoliberal vigente en Chile tiende a favorecer una gobernanza del agua potable de corte mercantil en territorios periurbanos. En función de ello y sobre la base de entrevistas semiestructuradas a informantes claves y observación participante, se desarrolla un análisis del discurso de gestores y reguladores gubernamentales de los APR, identificando sus percepciones y posiciones respecto de las transformaciones socio-ecológicas en curso.

## II. MARCO TEÓRICO

Para enfocar los antecedentes y problemáticas relativos al impacto de las transformaciones ambientales, socio-territoriales y políticas sobre la gobernanza comunitaria de APR, el marco teórico se apoya en las contribuciones de la ecología política al análisis territorial y en las del enfoque de gobernanza híbrida, aplicado al análisis de tensiones organizacionales, institucionales y de recursos.

Primeramente, el enfoque de ecología política emerge para analizar los procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza que no se resuelven ni por la vía de la valoración económica de la naturaleza ni por la asignación de normas ecológicas a la economía (Leff, 2003). Así, la ecología política aborda la naturaleza y el medio ambiente como objetos de estudio consustancialmente politizados (Ávila-García, 2016). En tal sentido, los territorios son considerados como constructos relacionales, sociales, históricos y espaciales sujetos de disputa entre distintos grupos sociales, que buscan la validación de ciertos discursos/reperitorios y la institucionalización de arreglos socio-ambientales (Boelens, Hoogesteger, Swyngedouw, Vos y Wester, 2016). Al estudiar la adscripción de las prácticas y modos colectivos de vida en su dimensión territorial, el enfoque de ecología política busca superar la interpretación del territorio como un simple "escenario" para la vida colectiva (Neil, 2013; Porto-Gonçalves, 2009), estableciendo como objeto de estudio, precisamente, la relación e intercambio entre las prácticas económicas, los significados compartidos y los modos de identificación con el territorio donde se desarrollan. Desde este punto de vista, es posible articular las dimensiones estructurales y agenciales presentes en los territorios, observando las tensiones y conflictos entre la hegemonía de ciertos modelos socioeconómicos dominantes -y sus dinámicas de desterritorialización-, por una parte, y la praxis instituyente de los actores sociales en los territorios, por otra (Castoriadis, 1975).

Aplicada al campo de los recursos hídricos de un territorio, la ecología política busca descifrar la naturaleza de las relaciones de poder entre los individuos y grupos sociales, manifestadas de manera material, discursiva, económica, política y/o cultural. De esa forma, permite desentrañar los actores sociales que, en definitiva, tienen el poder, de acuerdo al control o acceso y a quien sea excluido de la toma de decisiones respecto a la gobernanza del agua (Swyngedouw, Kaika y Castro, 2016). Esto último posibilita abordar el fenómeno de la neoliberalización del agua, presente en América Latina y en Chile desde los años ochenta, designando las políticas basadas en el desarrollo del mercado y en la legitimidad de la empresa privada como la fuerza más racional para asignar el uso del agua.

Complementariamente a la ecología política, el enfoque teórico de gobernanza permite considerar las formas en que las instituciones, así como los actores públicos y privados, intervienen en la formulación y aplicación de las políticas públicas (Cerrillo i Martínez, 2005). De acuerdo a Manganelli, van der Broeck y Moulart (2020), la gobernanza se define como cualquier forma de coordinación continua de relaciones sociales caracterizadas por una interdependencia recíproca y compleja. Busca dar cuenta de todo tipo de iniciativa e intervenciones para gobernar los problemas sociales por parte de diferentes actores sociopolíticos (públicos y privados, orientados por sus propios intereses y racionalidades) a distintas escalas geográficas (desde lo local hasta lo global). En esta dirección, Swyngedouw y Jessop (2006) distinguen cuatro formas principales de gobernanza:

i) la anarquía del intercambio mercantil; ii) la jerarquía de la coordinación imperativa en y a través de organizaciones, incluido el Estado (Kooiman, 2005); iii) la heterarquía de auto-organizaciones en red; y iv) el compromiso incondicional asociado con el amor, lealtad y solidaridad comunitarias. Estas modalidades de gobernanza no se expresan en forma pura, sino que tienden a coexistir en sistemas sociales complejos, bajo dinámicas de conflicto, mediación, sinergia, co-construcción o destrucción, dando lugar a formas de gobernanza híbridas.

Según Manganelli *et al.* (2020), la naturaleza híbrida de la gobernanza está en el corazón de diferentes tensiones reportadas en la literatura, clasificadas como organizacionales, institucionales y de recursos. Las tensiones organizacionales, en concreto, emergen como resultado de necesidades de racionalización administrativa y mayor profesionalización de la gestión, que confrontan formas de gobernanza horizontales y participativas. Por su parte, las tensiones institucionales se refieren a las relaciones entre diversos regímenes sociopolíticos, estructuras corporativas, agendas de política y culturas organizacionales y comunitarias. Finalmente, las tensiones de recursos surgen de la necesidad de acceder y asegurar recursos escasos para la operación, desarrollo y escalamiento de la organización en un contexto de competencia y disputa sobre tales recursos.

En el ámbito de los recursos hídricos, el modelo de gobernanza permite analizar la interacción entre los sistemas/actores políticos, sociales, económicos y administrativos del territorio y el medio ambiente para la provisión de agua potable. Para que tal gobernanza sea real y efectiva (i.e. buena gobernanza) es necesario que existan organizaciones que regulen y gestionen el servicio de provisión de agua potable, bajo un marco legal apropiado, de tal forma que responda a necesidades ambientales, económicas, sociales y políticas del territorio (Dupuits, 2014; Zurbriggen, 2014). Lo anterior requiere una mirada más horizontal y descentralizada en la toma de decisiones, que implique a diferentes áreas del gobierno que pueden condicionar directa o indirectamente la política hídrica (Dupuits, 2014; Nicolas-Artero, 2016).

### III. ESTUDIOS DE CASO

La presente investigación se centra en tres estudios de caso de APR, ubicados en el sector periurbano de la ciudad de Talca (Figura 2): Comité APR San Valentín de Lircay, Comité APR Marta-Mata Oriente y Comité APR Huilquilemu. Estos APR fueron seleccionados a partir de tres criterios: i) alta tasa de crecimiento en el número de hogares abastecidos; ii) ubicación en el área expansión urbana de Talca; y iii) alta tasa de crecimiento en la cantidad de viviendas del territorio aledaño. Para el proceso de selección se realizó un análisis de información secundaria, basado en un diseño observacional y comparativo longitudinal (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003),



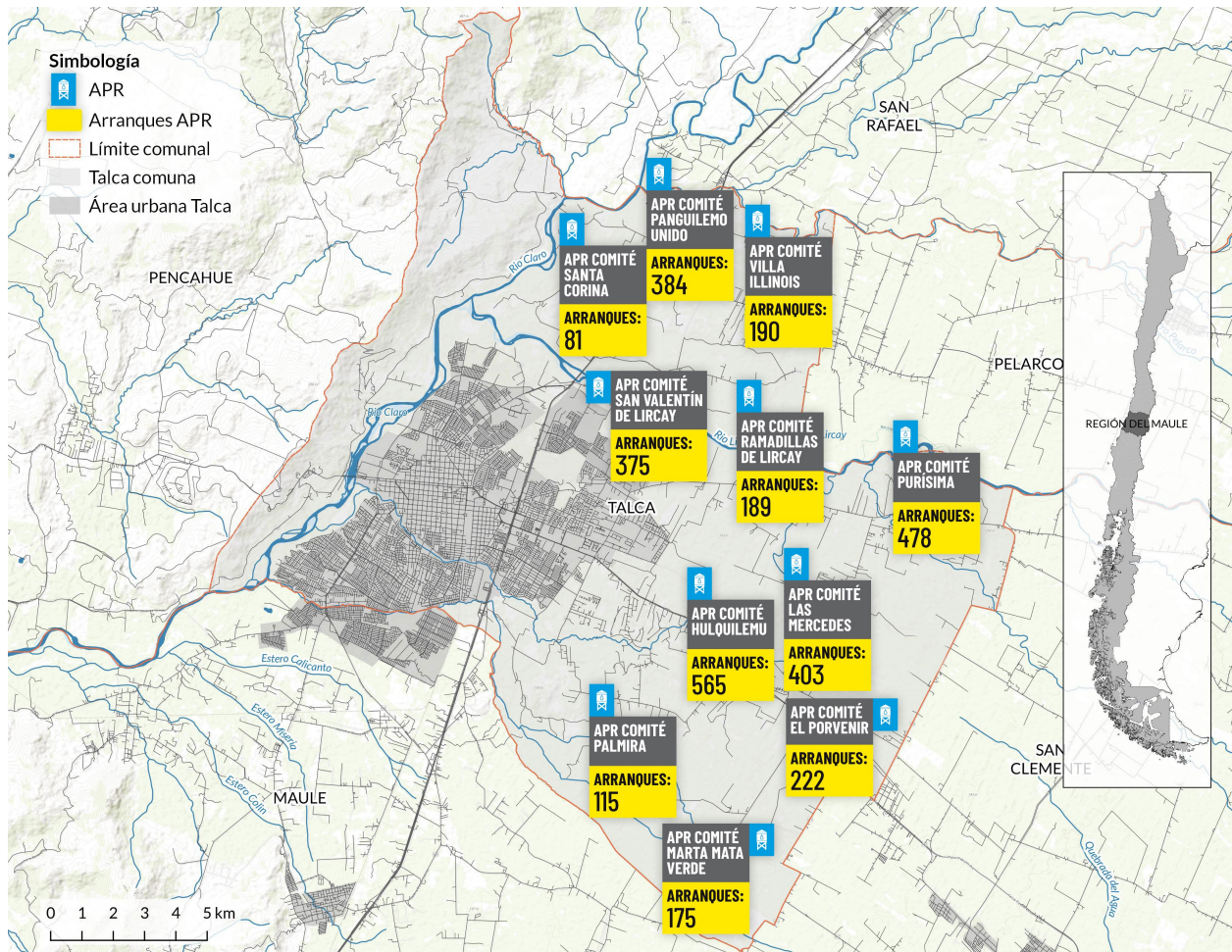


Figura 1. Mapa de ubicación de Comités de Agua Potable Rural de la comuna de Talca al año 2017. Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) e Infraestructura de Datos Espaciales (IDE).

utilizando técnicas de espacialización de datos (Santos Preciado, 2020), a través del uso del sistema de información geográfica ArcGIS.

En la Figura 1 se presenta la localización de los comités distintos comités de APR de la comuna de Talca, con la respectiva cantidad de arranques de agua potable rural al año 2017 (i.e. hogares abastecidos). El polígono demarcado por la línea roja representa los límites administrativos de la comuna.

En la Figura 2 se ilustra, en destacado azul, los tres comités seleccionados como estudios de caso. En cada caso se ha reseñado la variación porcentual de la cantidad de hogares abastecidos por cada sistema de agua potable rural entre 2011 y 2017. En color rosado se indica el área de expansión urbana de este mismo período, habilitada por el cambio de Plano

Regulador de Talca aprobado en el año 2011. Asimismo, se señalan las fechas de los decretos de zonas de escasez de agua potable, establecidas por la Dirección General de Aguas para las zonas nororiente y sur de la comuna de Talca.

#### IV. METODOLOGÍA

La investigación se propuso comprender la perspectiva y posición de los actores relacionados a los APR sobre las transformaciones periurbanas de la ciudad de Talca y sus consecuencias en la gobernanza del agua potable, profundizando en sus experiencias, opiniones y significados. Es decir, en la forma en que construyen subjetivamente su realidad (Hernández Sampieri *et al.*, 2003, p. 364). Para esta

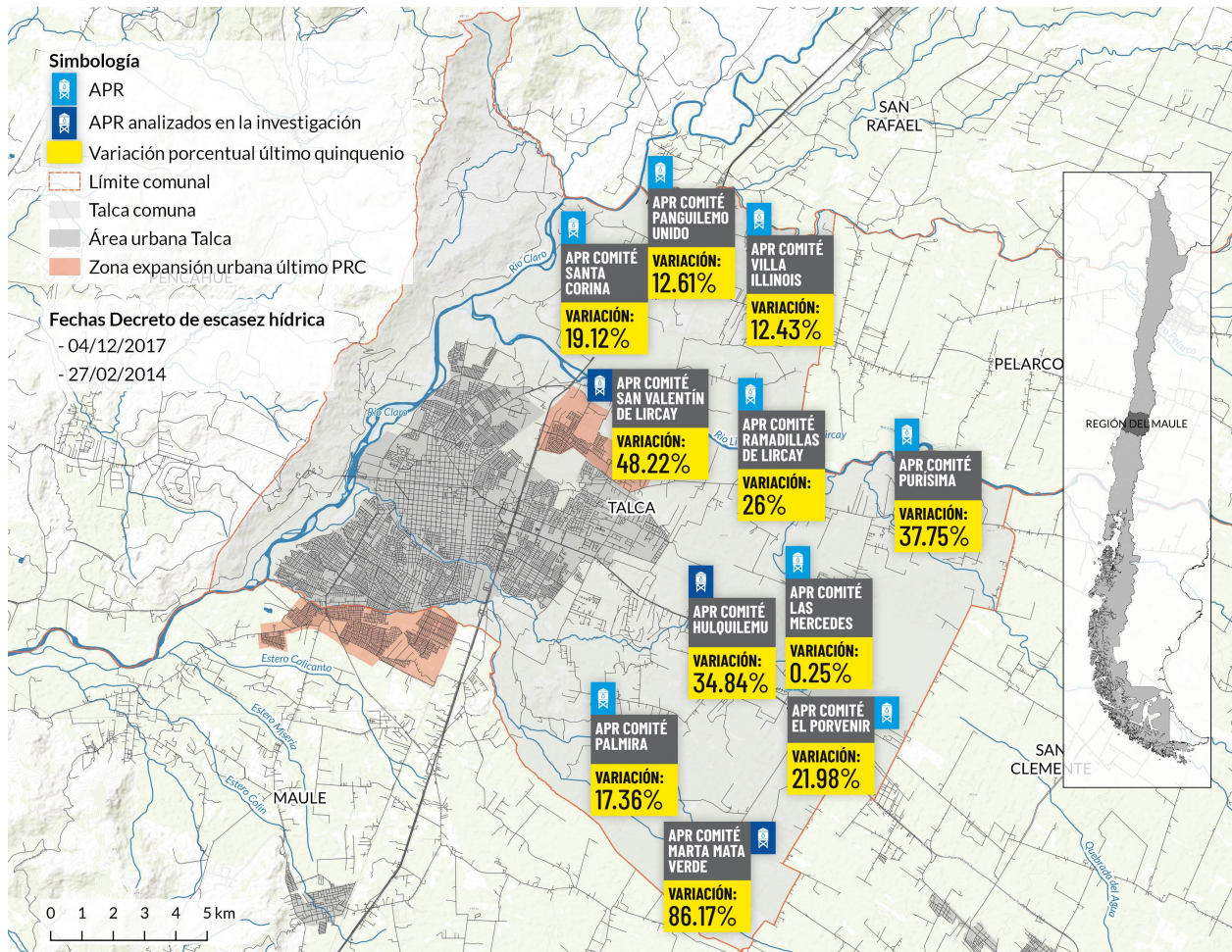


Figura 2. Mapa de ubicación de casos de estudio y de transformaciones demográficas e hídricas de la comuna de Talca entre los años 2011 y 2017. Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Municipalidad de Talca, Dirección General de Aguas (DGA) e Infraestructura de Datos Espaciales (IDE).

labor fue empleado un enfoque cualitativo y se hizo uso de un diseño observacional aplicado a los tres casos de estudio, sobre la base de las técnicas de entrevistas en profundidad, observación participante y no participante (Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez, 1996).

La selección de los actores para la realización de las entrevistas semi-estructuradas responde a un muestreo de tipo no probabilístico y por conveniencia (Hernández Sampieri *et al.*, 2003), que buscó rescatar las percepciones de los reguladores y gestores de los APR. De esta manera, se realizaron entrevistas a dos personas que trabajaban como reguladores de los APR en la Dirección General de Aguas (DGA) y en la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Por otro lado, en el caso de los gestores, se entrevistó a los presidentes de los comités APR considerados como casos de estudio. Además,

se dialogó con la gerente del APR Cumpeo, que coordina el proceso federativo de los APR.

La observación participante consistió en dos talleres para el proceso de constitución de una federación regional de APR en el que concurren 20 organizaciones. La observación no participante consistió en la asistencia a una Asamblea del APR HUILQUILEMU, con la participación de la directiva y 30 socios. En la Tabla 1 se detalla la muestra utilizada.

El procesamiento de las entrevistas semi-estructuradas se realizó con el apoyo del software Nvivo, que permitió categorizar los elementos de los discursos en función de las dimensiones ambientales, socio-territoriales y políticas. El análisis crítico del discurso se realizó a partir del modelo tridimensional del discurso propuesto por Fairclough (2013), considerando las perspectivas descriptivas, interpretativas y explicativas.



Técnica	Institución/Espacio	Número de participantes / Entrevistas
Observación participante	Taller 1 Federación APR Taller 2 Federación APR	15 Presidentes de APR de la región del Maule 20 Presidentes de APR de la región del Maule
Observación no-participante	Asamblea semestral APR Huilquilemu	Presidente APR Ex – Presidente APR Secretaria APR 30 miembros/usuarios APR
Entrevistas semi-estructuradas	APR Cumpeo APR Huilquilemu APR Marta – Mata Verde APR San Valentín de Lircay DGA (MOP) DOH (MOP)	1 coordinador proceso federativo APR 4 presidentes APR 2 Reguladores

Tabla 1. Resumen muestra. Fuente: Elaboración de los autores

## V. RESULTADOS

### Problemáticas en torno a la escasez hídrica y valorización del agua potable

A modo general, es posible señalar que tanto los reguladores como los gestores identifican la escasez como un problema y la asocian a la sequía y al cambio climático global. Expresan que, si bien aún no existen problemas de suministro dentro de los territorios que representan, los pozos actuales han disminuido y tienen volúmenes de agua más bajos que en años anteriores, debido a la menor cantidad de lluvias registradas en la zona. Por otra parte, los gestores perciben que existe un aumento sostenido del consumo de agua por el incremento de la población en los sectores periurbanos y por el mayor consumo en los hogares. Frente a esta ecuación insostenible en el tiempo, los gerentes de los comités han recurrido a realizar charlas en asamblea y en escuelas locales para sensibilizar a la población al uso del agua potable para consumo humano y evitar usarla para riego de jardines y piscinas. En el caso de los reguladores, reconocen las malas prácticas que se generan dentro de las comunidades, asegurando que la gente no le da la importancia al valor del agua dado que su coste es muy bajo, aunque esta actitud comienza a cambiar. Así, por ejemplo, lo señala un funcionario de la Dirección General de Aguas: “Como te digo que el efecto sequía es transversal a todo, es un tema de que no ha llovido y las napas no han podido tener agua. Hoy en día la población está notándolo más por un tema mediático” (Regulador 2, Dirección General de Aguas).

### Transformaciones territoriales y demográficas en zonas periurbanas de la comuna de Talca

En términos generales, tanto los reguladores como gestores entrevistados reconocen los cambios en los territorios

periurbanos de Talca, basados en una reconfiguración de las zonas rurales que va de la mano con la expansión del Plano Regulador. Frente a lo anterior, la mayoría de los entrevistados destacaron la llegada de nuevos usuarios en los últimos años, lo que conlleva un incremento en la demanda de agua potable y suscita la necesidad de nuevos estudios de factibilidad y de proyectos de ampliación de redes de abastecimiento. De este modo, un gestor del APR Marta-Mata Verde comenta:

“Con el tema de las parcelaciones y nuevos caminos, sabemos que vendrán nuevos socios. Eso lo tenemos previsto, y para ello nuestro comité siempre mira al futuro” (Gestor 1, APR Marta – Mata Verde).

Estas últimas acciones se han visto dificultadas por una serie de problemáticas, entre las cuales se destaca como principales: i) la larga espera (8 a 10 años) y peso burocrático para ejecutar estudios y proyectos; ii) la poca proactividad y priorización de las necesidades de los comités; y iii) la descoordinación con las instituciones responsables de ejecutarlos.

### Transformaciones sociales: individualismo y baja participación en procesos comunitarios

Las transformaciones territoriales y demográficas ante mencionadas también se expresan en cambios en el tipo de población en los sectores periurbanos. Es así como es posible identificar dos grupos sociales distintos conviviendo en un mismo territorio: un grupo histórico de “antiguos” con bajos recursos, y un grupo de recién llegados o “nuevos” con un mayor poder adquisitivo que generalmente emigra del cono urbano. En la percepción de los gestores, estos grupos se diferencian claramente. Por un lado, se observan prácticas de sobreconsumo de agua potable de los nuevos usuarios: se llega a duplicar el volumen consumido por familias más antiguas. Por otro lado,

tienen una baja participación en asambleas y en las actividades dentro de la comunidad, además de la renuencia a asumir cualquier cargo en la organización. En tal sentido, los nuevos socios-usuarios reducen su rol al de un consumidor de servicios de agua potable, propio de una gobernanza de tipo mercantil. En la misma línea, la mayoría de los gestores entrevistados advierte una preocupación por la generación que reemplazará a los actuales dirigentes de los APR, caracterizados por ser personas adultas mayores, voluntarias, que, en muchos casos, asumen más de dos cargos a la vez. En esa dirección, un gestor del APR San Valentín de Lircay manifiesta:

“Los que somos miembros del directorio tenemos que disponer de tiempos personales para una actividad comunitaria, que en mi caso personal no reviste un mayor conflicto porque todo ciudadano debería estar disponible para colaborar con otro. Pero eso no siempre se da y es una debilidad que empezamos conversando, sobre la falta de personas que no están disponibles para nada, la generación de recambio. Cuesta mucho que subsistan cuando no hay intereses involucrados.” (Gestor 3, APR San Valentín de Lircay)

### **Ambivalencia frente a los cambios en la regulación del agua potable rural**

El reconocimiento por la dedicación y el trabajo que realizan los APR ha sido destacado por todos los entrevistados. En especial, se valora su historia, sus bajos costos y su atención personalizada y más humana, entre otros aspectos. No obstante, frente a los cambios introducidos por la Ley SSR, se expresaron importantes discrepancias entre los gestores comunitarios y reguladores entrevistados. Los gestores comunitarios indicaron que, pese a que se ha impulsado la Ley SSR, la institucionalidad presenta grandes problemas. Despuntan, en particular, la falta de capacitaciones para poder enfrentar los cambios en la administración de los APR. Mientras, los reguladores consultados indican que el Estado es consciente de las dificultades que enfrentan las APR, sobre todo, ante los cambios derivados de la Ley SSR. De igual forma, reconocen que hay pocos profesionales disponibles para trabajar en terreno para acompañar a los APR de la región.

Ante este panorama, los gestores de los APR han expresado una cierta incertidumbre e inseguridad frente al futuro de sus organizaciones y su gobernanza comunitaria. Indican ciertos “vacíos legales” que permitirían una “empresarización” de los APR, facilitando su posterior traspaso a empresas con fines de lucro. Específicamente, observan cómo el escenario de la Ley SSR enmarca nuevas preocupaciones y exigencias a los cargos directivos y que, al ser ejercidos *ad honorem*, implican un desincentivo a la participación comunitaria. Al respecto, un dirigente del APR Marta-Mata Verde expresa:

“La gente no está preparada. Si tú tienes cargos de honores y la gente te reconoce no pueden exigirle más cosas de lo que ellos pueden dar. Por ejemplo, yo en febrero renuncié, no asumiré las responsabilidades de la ley. Cambiaron las cosas y les dieron más responsabilidades a los dirigentes y no dándoles nada a cambio, son puras exigencias y ni siquiera hay un sueldo”. (Dirigente 1, APR Marta – Mata Verde)

En el caso de los reguladores, estos aseguran que la Ley SSR les otorga mayor representatividad e institucionalidad a los APR, lo cual no se lograba hace muchos años. Por otra parte, ven en la regulación de los precios y los cambios en la administración una oportunidad para mejorar los procedimientos actuales, tanto en la gestión como en la infraestructura de distribución, consumo y tratamiento de agua potable en zonas rurales. Por ello, un funcionario de la Dirección General de Agua plantea lo siguiente: “Lo que pasa es que yo creo que la ley hoy día les entregará a los comités fortalezas para que se conviertan en pequeñas sanitarias. Se van a ir transformando en pequeñas empresas, quizás a futuro así pase”. (Regulador 2, Dirección General de Aguas)

Finalmente, los gestores y reguladores evocaron percepciones muy distintas en torno al vínculo que se genera dentro de la gobernanza del agua potable rural en la comuna de Talca. Concretamente, los gestores han caracterizado el vínculo con el Estado y con las empresas sanitarias como burocrático, no participativo, ni cooperativo. Conforme a lo anterior, exigen mayor participación del Estado y, por tanto, asumen la autogestión de sus diversas problemáticas. Esta falta de articulación también se expresa en los conflictos entre la gobernanza comunitaria de los APR y la gobernanza jerárquica de instancias estatales como el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), que impulsa la construcción de viviendas sin consultar con los respectivos APR sobre la factibilidad de abastecerlas. A propósito de ello, un dirigente del APR Huilquilemu manifiesta:

“Lo que hace SERVIU es echarle a perder el sistema a los APR. Ellos creen que es fácil poner casas y nosotros el agua. A ellos no les preocupa ni preguntan si hay agua en el lugar o no. Todo ese peso recarga en nosotros. Pusieron la carreta delante de los bueyes, ya que el asentamiento humano debe tener previamente agua para establecerse”. (Dirigente 2, APR Huilquilemu)

## **VI. DISCUSIONES**

A partir del análisis crítico del discurso contenido en las entrevistas realizadas a gestores y reguladores, es posible develar elementos intertextuales y contextuales que pueden ser organizados en tres ejes: i) las tensiones de gobernanza de recursos e institucionales, generadas por transformaciones



ambientales y socio-territoriales periurbanas; ii) las tensiones de gobernanza organizacionales, derivadas de la necesidad de racionalizar o tecnificar la gestión de los APR, como resultado de la implementación de la Ley SSR; y iii) las tensiones de gobernanza institucionales, derivadas las proyecciones de la Ley SSR y el riesgo implícito de privatización de los APR. A continuación, se desarrolla cada uno de estos aspectos.

### **Tensiones de gobernanza generadas por transformaciones periurbanas**

Como fue expuesto, las migraciones intrarregionales, el crecimiento extensivo de las viviendas y las modificaciones en el Plano Regulador de Talca, unidas a las dinámicas de cambio climático, han determinado no sólo un incremento en la demanda del agua potable sino también importantes transformaciones sociales en los sectores periurbanos de la ciudad, expresadas en las maneras en que los nuevos habitantes periurbanos perciben, se apropian y viven su propio territorio (Beck, 2002).

Por consiguiente, mientras que el incremento de la demanda de agua potable genera tensiones de gobernanza relativas al aseguramiento del recurso hídrico (por ejemplo, entre APR y SERVIU), la emergencia de lógicas y comportamientos de corte individualistas e instrumentales expresan una tensión de gobernanza de tipo institucional, que debilita la actual gobernanza comunitaria a favor de otra de corte mercantil.

### **Tensiones de gobernanza derivadas de la implementación de la Ley SSR**

Al enfocar los discursos y percepciones frente a la implementación de la Ley SSR emerge una tensión organizacional derivada de la necesidad de profesionalizar la gerencia para asumir tareas de mayor complejidad, en desmedro del rol históricamente asumido por dirigentes sociales locales de forma voluntaria en estas labores. Otros estudios sobre APR ya habían apuntado a las problemáticas de bajas competencias técnicas, avanzada edad y dificultades de encontrar personas dispuestas a asumir cargos organizacionales basados en trabajo voluntario (Fuster *et al.*, 2016).

### **Tensiones de gobernanza derivadas de las proyecciones de la Ley SSR**

En lo relativo a la proyección de la Ley SSR, las discrepancias de opinión en los entrevistados evidencian una clara tensión institucional. Por un lado, los agentes reguladores estatales exaltan el mejoramiento y modernización de las APR con la nueva ley, representando la perspectiva de una gobernanza jerárquica de tipo subsidiaria, que ha venido marcando la pauta en la mayoría de las políticas públicas de Chile en los últimos años (Saldomando, 2009). Bajo este modelo confluyen los actores empresariales y estatales, donde las habilidades gerenciales en el área comercial son garantías de competencia

para la administración pública, consolidando así una tecnocracia neoliberal iniciada con la Dictadura. Por otra parte, desde la perspectiva de los gestores comunitarios, la reciente Ley SSR introduce nuevas normas y regulaciones que, según los gestores, podría llevar a una “empresarización” de los APR, abriendo paso a la posibilidad de su reemplazo por empresas sanitarias privadas que operan en las zonas urbanas concesionadas. Frente a esto último, algunas APR han reaccionado defensivamente, planteándose la necesidad de crear una Federación de Servicios Sanitarios Rurales que permita incidir en las decisiones de inversión pública regional y también desarrollar acciones de interés común, con miras a enfrentar el nuevo marco regulatorio.

## **VII. CONCLUSIONES**

En el presente artículo se han problematizado las tensiones que enfrenta la gobernanza comunitaria de los APR ante las transformaciones ambientales, socio-territoriales y políticas de territorios periurbanos. De este modo, a partir de tres casos de estudio, la metodología del análisis crítico del discurso ha permitido describir y contrastar las perspectivas de los gestores y reguladores de los APR, develando las diferencias respecto de cómo estos actores conciben el presente y el futuro de estos servicios. Destacan, especialmente, distintas tensiones entre gobernanza comunitaria, jerárquica y mercantil, tanto a nivel de recursos como de tipo organizacional e institucional.

Desde esta óptica, si bien los APR han logrado cumplir con el objetivo de suministro de agua potable en zonas rurales desde su creación en el siglo pasado y siguen siendo altamente valorados por sus respectivas comunidades, las transformaciones en curso abren un escenario inseguro para la gobernanza comunitaria de los APR. Esto se debe principalmente al debilitamiento del tejido social de los APR y a las proyecciones y desafíos de la implementación de la Ley SSR, con sus riesgos de privatización encubiertos. En ese sentido, la Ley SSR aparece fortaleciendo lineamientos centralizadores del Estado, a partir de una mayor regulación y control de la gestión y administración de los APR, sobre la base del modelo de las empresas privadas concesionarias de los servicios sanitarios urbanos. Es a partir de ese contexto que se explican las estrategias defensivas impulsadas por los gestores de los APR en la Ley SSR, las cuales evidencian una clara voluntad de mantener su autonomía y su modelo comunitario de gobernanza.

## **VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Ávila-García, P. (2016). Hacia una ecología política del agua en Latinoamérica. *Revista de Estudios Sociales*, (55), 18-31.
- Ávila Sánchez, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Estudios Agrarios*, 15(41), 93-123.

- Bauer, C. (2015). Water conflicts and entrenched governance problems in Chile's market model. *Water Alternatives*, 8(2), 147-172.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J. y Wester, P. (2016). Hydrosocial territories: A political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1-14. DOI: <https://doi.org/10.1080/02508060.2016.1134898>
- Castoriadis, C. (1975). *La institucion imaginaria de la sociedad*. Madrid: Tusquets Editores.
- Cerrillo i Martínez, A. (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Dupuits, E. (2014). Construire une norme transnationale en réseau: Gestion communautaire de l'eau et «associativité» en Amérique Latine. *Revue Interdisciplinaire de Travaux sur les Amériques*, 7, 1-15.
- Fairclough, N. (2013). *Language and Power*. London: Routledge.
- Fuster, R., Jara, P., Vidal, K. y Abellá, F. (2016). *Estado del arte y desafíos de los Servicios Sanitarios Rurales*. Laboratorio de Análisis Territorial (LAT) de la Universidad de Chile con fondos de Asociación Nacional de Empresas de Servicios Sanitarios A.G. (ANDESS A.G.).
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82). Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Larraín, S. y Poo, P. (Eds.). (2010). *Conflictos por el agua en Chile. Entre los derechos humanos y las leyes del mercado*. Programa Chile Sustentable.
- Leff, E. (2003). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 1(5). DOI: <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2003-NS-225>
- Manganelli, A., van den Broeck, P. y Moulart, F. (2020). Socio-political dynamics of alternative food networks: A hybrid governance approach. *Territory, Politics, Governance*, 8(3), 299-318. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1581081>
- Maturana Miranda, F. (2017). ¿Ausencia de planificación urbana en Chile? Algunas reflexiones. *Cybergeo: European Journal of Geography*. Recuperado de <http://journals.openedition.org/cybergeo/28064>
- Neil, B. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, (243), 38-66.
- Nicolas-Artero, C. (2016). Las organizaciones comunitarias de agua potable rural en América Latina: Un ejemplo de economía substantiva. *Polis (Santiago)*, 15(45), 165-189. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-65682016000300009>
- PLADECO (2017). *Plan de Desarrollo Comunal 2017-2020*. Municipalidad de Talca.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2009). Del desarrollo a la autonomía: La reinención de los territorios. *América Latina en Movimiento*, 445, 10-13. Recuperado de <https://www.alainet.org/sites/default/files/alai445w.pdf>
- Rodríguez Gómez, G., Gil Flores, J. y García Jiménez, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Saldomando, A. (2009). *Evaluación institucional y Gobernanza: Chile apariencias y realidades*. Bogotá: Instituto de Investigación y Debate sobre Gobernanza. Recuperado de [http://www.institut-gouvernance.org/docs/evaluacion-institucional\\_.pdf](http://www.institut-gouvernance.org/docs/evaluacion-institucional_.pdf)
- Santos Preciado, J. M. (2020). *Sistema de información geográfica*. Madrid: Editorial UNED.
- Swyngedouw, E. y Jessop, B. (2006). Regulation, Reproduction, and Governance: Achilles'Heel of Development. *Demologos*. Recuperado de <http://demologos.ncl.ac.uk/wp/wp2/papers/TSP3.pdf>
- Swyngedouw, E., Kaika, M. y Castro, J. E. (2016). Agua urbana: Una perspectiva ecológico-política. En Castro, J.E. (Ed.), *La ecología política del agua urbana: contribuciones conceptuales y empíricas* (pp. 11-35). Cuadernos de Trabajo de la Red Waterlat-Gobacit, Serie Áreas Temáticas – AT3 SATCUASPE, El Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales, Cuaderno Vol. 3, N° 7. Newcastle Upon Tyne, Reino Unido y Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://waterlat.org/WPapers/WPSATCUASPE37.pdf>
- Villaruel Novoa, C. (2012). *Asociaciones comunitarias de agua potable rural en Chile. Diagnóstico y desafíos*. Santiago de Chile: Programa Chile Sustentable.
- Zurbriggen, C. (2014). Políticas latinoamericanas en la gestión del agua: De la gobernanza neoliberal a una gobernanza pública. *Agua y territorio*, 3, 89-99.