

# Efectos de los Conflictos Socioterritoriales desde un Enfoque de Gobernanza Multinivel: La Crisis Hídrica en el Aconcagua, Chile

**Guillermo Piñones Aguilera**

Investigador independiente  
[guillermo.pinonesa@gmail.com](mailto:guillermo.pinonesa@gmail.com)

## Resumen

El escenario de una década de crisis hídrica en Chile conllevó prolongados conflictos socioterritoriales que requirieron de la respuesta desde diferentes niveles de gobierno. Este artículo analiza los efectos y condicionantes que surgen de estos conflictos a través un enfoque analítico de gobernanza multinivel, aplicado al caso del conflicto hídrico en la cuenca del Aconcagua en el periodo 2010-2019. Entre los resultados, se evidencia un periodo político fragmentado que condicionó la respuesta e interacción entre los niveles de gobierno y los demandantes. Se observa que la conformación de sucesivas “mesas hídricas”, de carácter territorial y de múltiples actores, respondieron como conectares entre la evolución del conflicto y la gestación de dinámicas de gobernanza multinivel. Sin embargo, este proceso evidencia limitaciones por el marco institucional, por las competencias de los gobiernos subnacionales y las asimetrías entre los actores demandantes.

*Palabras clave:* gobernanza territorial, política hídrica, bienes comunes.

# Effects of Socio-Territorial Conflicts from a Multilevel Governance Approach: The Water Crisis in Aconcagua, Chile

## Abstract

The scenario of a decade of water crisis in Chile led to prolonged socio-territorial conflicts that required a response from different levels of government. This article analyses the effects and conditioning factors arising from these conflicts through an analytical approach of multilevel governance, applied to the case of the water conflict in the Aconcagua basin in the period 2010-2019. Among the results, there is evidence of a fragmented political period that conditioned the response and interaction between the levels of government and the claimants. The formation of successive territorial and multi-stakeholder “water roundtables” performed as connectors between evolution of the conflict and the development of multilevel governance dynamics. However, this process showed limitations due to the institutional framework, the competencies of sub-national governments and the asymmetries between claimant actors.

*Keywords:* territorial governance, water policy, commons



**Fecha recepción:** 28-03-2023

**Fecha aceptación:** 28-07-2023

La conflictividad social en Chile ha experimentado un aumento significativo en su dimensión territorial (Garretón et al., 2018). Este fenómeno se ha relacionado con el auge de la industria extractiva y la explotación intensiva de recursos naturales (Delamaza, 2019; Maillot et al., 2021). Además, dicho impacto territorial puede verse agravado tanto por fenómenos climáticos extremos prolongados como por las condiciones impuestas por los marcos político-institucionales (Novillo Rameix, 2018; Oppliger et al., 2019; Stein, 2018).

El origen de estos conflictos se caracteriza por problemáticas específicamente locales. Uno de sus rasgos distintivos es su evolución a través de la politización de sus demandantes, los cual se amplían desde demandas particulares y/o localizadas hacia demandas más estructurales y relacionadas con el desarrollo, que van más allá del ámbito local (Delamaza et al., 2017; Valenzuela et al., 2016).

Los efectos o consecuencias políticas de estos conflictos pueden manifestarse en el ámbito local o en otras escalas, incluso alcanzar el ámbito nacional. Estos efectos pueden incluir modificaciones en la institucionalidad, cambios en las estrategias e instrumentos de política pública y/o transformaciones en las estructuras de los actores demandantes (Delamaza, 2019; Fernández-Labbé, 2020). Sin embargo, la producción académica sobre conflictos en Chile presenta limitaciones en cuanto a la diversidad de consecuencias que emergen de estos conflictos (Maillot et al., 2021).

En el contexto de prolongados conflictos del agua en América Latina, se ha estudiado la formación de redes comunitarias multinivel a gran escala como espacios de asociatividad para la colaboración y cooperación entre organizaciones, así como para la representatividad y la mediación en procesos de toma de decisiones (Dupuits & Bernal, 2015; Sattler et al., 2016). En Chile, la crisis hídrica generada tanto por la megasequía que ha afectado principalmente a la zona central del país desde 2010 (Garreaud et al., 2019) como por el actual modelo de gestión hídrica (Muñoz et al., 2020) ha motivado diversas protestas debido a la falta de agua para consumo humano. Estas protestas se han prolongado en el tiempo, escalado en su alcance y en su politización (Fragkou et al., 2022; Panez-Pinto et al., 2017).

El escalamiento de esta conflictividad y su posicionamiento en la agenda pública ha requerido de reiteradas intervenciones desde los diferentes niveles de gobierno, incluido el gobierno nacional, a través de diversas políticas, instancias de diálogo e iniciativas (Ministerio de Obras Públicas, 2020; Oppliger et al., 2019). Además, ha llevado a la formación de redes de organizaciones comunitarias de agua como espacios de asociación para la colaboración e incidencia (Nicolas-Artero, 2016).

Considerando lo mencionado anteriormente, este artículo se enfoca en el conflicto hídrico en la cuenca del río Aconcagua, ubicada en la región de Valparaíso, Chile. Este conflicto ha adquirido relevancia a nivel nacional debido al grave impacto de la escasez de agua en el consumo humano y a las diversas protestas

sociales que han persistido a lo largo del tiempo, a pesar de los esfuerzos estatales por encontrar soluciones.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar los efectos y factores condicionantes de las dinámicas de gobernanza multinivel que surgieron a raíz del conflicto hídrico en la cuenca del Aconcagua, así como la respuesta de la institucionalidad pública durante el período comprendido entre 2010 y 2019. La aplicación del enfoque analítico de gobernanza multinivel al caso de estudio busca proporcionar evidencia sobre la relación entre la evolución de los conflictos socioterritoriales y la formación de dinámicas de gobernanza multinivel. Además, contribuye al análisis de los mecanismos de gobernanza territorial en el contexto institucional de Chile.

## Marco Teórico

### Conflictos Socioterritoriales: Evolución de la Acción Política desde lo Local

De acuerdo con Delamaza (2019), los conflictos socioterritoriales se caracterizan por emerger de problemáticas específicas en un territorio y por ser protagonizados por una pluralidad de demandantes que se articulan en alianzas o coaliciones locales.

Sin embargo, el aspecto diferenciador es su potencial de evolución a través de la politización de sus demandantes, caracterizada por trascender el campo de acción inicial ampliando su capacidad movilizadora hacia otros territorios y escalas (Delamaza et al., 2017). En este proceso, los actores demandantes van generando sus propios dispositivos de acción y articulación a medida que evoluciona el conflicto, que se expresa a través de complejas conexiones y redes multinivel para la acción colectiva (Delamaza, 2019).

En esta evolución, se han identificado casos de conflictos que han transitado desde demandas particulares y localizadas hacia su articulación en movimientos transversales de alcance regional (Valenzuela et al., 2016), o de amplio alcance comunicacional y repercusión en la agenda pública, como los casos de “No a Pascua Lama” (Cortez & Maillat, 2018) o “Patagonia sin represas” (Silva, 2016).

Asimismo, en la trayectoria de los eventos de protestas socioambientales ocurridas entre 2012 y 2017, se puede identificar una evolución gradual hacia demandas estructurales por desarrollo, que incluyeron mayor autonomía política y una distribución de riquezas más equitativa entre territorios (Garretón et al., 2018). Esta evidencia destaca la politización y escalamiento de la acción colectiva de estos conflictos, pero a su vez, permite generar interrogantes sobre las condicionantes de este proceso y sus consecuencias políticas (Delamaza, 2019).

Estudios sobre los efectos o consecuencias de los conflictos socioterritoriales en América Latina, argumentan que los contextos de estos conflictos han tenido la capacidad de instalar una agenda de impugnación y promoción de cambios institucionales que pueden abarcar marcos políticos o normativos, el fortalecimiento del desarrollo subnacional y de instrumentos de planificación territorial, como también la gestación de procesos participativos y la ampliación de las redes demandantes (Fernández-Labbé, 2020). Si bien estas consecuencias se pueden dar a nivel local o “supra-local” (Delamaza, 2019), se presentan mayormente en el ámbito local, siendo pocos los conflictos que tienen un alcance nacional y logran un efecto político (Delamaza et al., 2017).

No obstante, en casos de alta repercusión, se ha identificado la conformación de coaliciones promotoras como gatilladores del posicionamiento de las demandas en la agenda nacional y la consecución de efectos políticos (Cortez & Maillet, 2018).

A su vez, en el contexto de prolongados conflictos del agua en la región, también se ha evidenciado la conformación de redes comunitarias multinivel, incluso a escala transnacional, como espacios de asociatividad, de representatividad y mediación en procesos de toma de decisiones (Dupuits & Bernal, 2015; Nicolas-Artero, 2016; Sattler et al., 2016).

Estas redes, sin embargo, se han visto condicionadas en su capacidad de promoción e impulso de cambios políticos por los marcos institucionales y las políticas nacionales, tanto en la limitación de su reconocimiento como en el apoyo material para su funcionamiento (Dupuits, 2019; Valencia & Montoya, 2020).

Cabe señalar que un elemento en común que destacan estos trabajos se refiere a la diversidad de factores causales que intervienen en el desarrollo de un conflicto socioterritorial y la dificultad de identificar consecuencias o una relación con potenciales cambios institucionales.

Tal como señala Delamaza (2019), no es posible atribuir una causalidad directa entre estas conflictividades y cambios políticos, sino que el análisis de posibles consecuencias se debe orientar a “identificar los tipos de cambios en diferentes esferas y vincularlo con algunas características de los conflictos”.

Incluso, el reconocimiento de esa causalidad puede expresarse en visiones contrapuestas a propósito de la misma conflictividad o, también, los cambios resultantes ser fuente de la ampliación y/o agudización del conflicto, por lo cual, cobra relevancia analizar si los conflictos generan contextos que legitimen los cambios institucionales (Zikos, 2020).

## **La Gobernanza Multinivel como Enfoque Analítico**

Hooghe y Marks (2003), precursores de la investigación empírica sobre gobernanza multinivel, definen este concepto en referencia a la diferenciación de los

sistemas organizados en niveles, a los patrones de interacción y a los mecanismos de coordinación resultantes de esta diferenciación.

No obstante, la investigación sobre gobernanza multinivel se puede identificar en tres ámbitos (Piattoni, 2009): i) como oportunidad de movilización política de organizaciones subnacionales y actores no-gubernamentales, ii) como cambios en la estructura política de gobierno a través de jurisdicciones administrativas y, iii) como complejas configuraciones institucionales para la formulación de políticas.

Respecto al tercer ámbito, Arthur Benz (2019) define este concepto en sus dos componentes; “gobernanza” como estructuras y procesos de formulación de políticas a través de jurisdicciones e instituciones, y “niveles”, como jurisdicciones territoriales o sectoriales donde se toman decisiones legitimadas por organismos o procesos que incluyen actores gubernamentales y no-gubernamentales.

A su vez, este autor caracteriza la gobernanza multinivel como configuraciones altamente dinámicas y multidimensionales, las cuales cambian en los procesos de formulación de políticas. Este enfoque considera que diversos actores pueden estar conectados por vínculos horizontales o verticales, a través de interacciones o redes que pueden ser funcionales y políticas, y cuya finalidad puede estar dada por el cumplimiento de acuerdos y normativas, la formulación e implementación de políticas y/o la captura de beneficios (Paavola, 2016).

A partir de esta conceptualización, Piattoni (2010) sugiere que para determinar si un proceso de formulación de políticas incorpora un enfoque de gobernanza multinivel, es necesario verificar si:

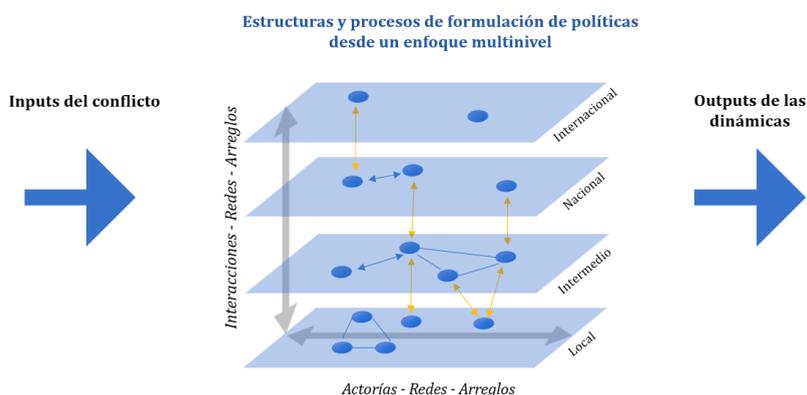
1. Diferentes niveles de gobiernos participan simultáneamente en la formulación de políticas;
2. Existen actores no-gubernamentales involucrados en los diferentes niveles;
3. Las interrelaciones que se crean desafían las jerarquías existentes y más bien toman la forma de redes no jerárquicas.

A pesar de la falta de consenso sobre el por qué y cómo se producen los arreglos de gobernanza multinivel, Paavola (2016) plantea que estos pueden surgir en contexto de conflictos ambientales a través del establecimiento, reafirmación y cambio de arreglos institucionales, tanto formales como informales, que involucran al menos dos niveles de toma de decisiones y acción (Paavola, 2007). Estos arreglos pueden ser el resultado de procesos *bottom-up*, que dependen de la acción colectiva y la negociación, o procesos *top-down*, que se generan a través de la implementación de normativas o políticas (Paavola, 2008). Esta caracterización permite diferenciar las aproximaciones normativas de este concepto, cuyos trabajos en el ámbito ambiental se enfocan en determinar recomendaciones para

la configuración y mejores prácticas de gobernanza en respuesta a un problema (Di Gregorio et al., 2019; Underdal, 2010).

Para esta investigación, se emplea un enfoque analítico de gobernanza multinivel no-normativo. Esto debido a que el interés es analizar los efectos y condicionantes de las dinámicas de gobernanza multinivel que se configuran o intervienen a raíz del conflicto socio-territorial, pero no evaluar la existencia o funcionamiento de una estructura de gobernanza multinivel en el caso de estudio. Para ello, se consideran como dinámicas los patrones de interacción y coordinación entre diversos actores y niveles, que surgen a partir del establecimiento o resultado de procesos de formulación de políticas, ya sean formales o informales, la implementación de acuerdos y normativas, o la obtención de beneficios. En la Figura 1, se presenta el diagrama conceptual de las dinámicas de gobernanza multinivel para este trabajo.

**Figura 1. Diagrama conceptual para el análisis de las dinámicas de gobernanza multinivel en los conflictos socioterritoriales**



*Fuente: Elaboración propia.*

## Diseño Metodológico

### Elección del Caso de Estudio

La cuenca del río Aconcagua, con una extensión de 7.334 km<sup>2</sup> (Dirección General de Aguas, 2018), representa el 45% del área total de la región de Valparaíso y abarca 20 comunas, distribuidas en 5 provincias. Esta cuenca se encuentra al sur de las cuencas del río La Ligua y el río Petorca, que tienen áreas de 1.980

km<sup>2</sup> y 1.988 km<sup>2</sup>, respectivamente. Estas dos cuencas han sido escenario de emblemáticas protestas debido a la escasez de agua para el consumo humano, generando una amplia repercusión pública tanto por la gravedad del problema como por las demandas que impugnan los modelos de gestión hídrica y la expansión agrícola del país (Fragkou et al., 2022; Panéz-Pinto et al., 2017).

La gestión hídrica de la cuenca del río Aconcagua se divide en 4 secciones del río, cada una de las cuales es administrada por una organización de usuarios de aguas (OUA) conocida como “Junta de Vigilancia” (JdV). Sin embargo, es importante señalar que esta subdivisión por secciones no coincide con los límites administrativos de las provincias y comunas, sino que se origina en los métodos de gestión y dictámenes históricos relacionados con los conflictos de distribución del agua en la cuenca (Ureta, 2014).

La elección de la cuenca del río Aconcagua como caso de estudio se justifica por la prolongada crisis hídrica que ha afectado a esta región durante más de una década. Por un lado, la megasequía que ha golpeado principalmente a la zona central del país desde 2010 (Garreaud et al., 2019) ha llevado a la declaración de 18 decretos de “zona de escasez hídrica” entre 2009 y 2018, que han abarcado parcial o totalmente la cuenca del río Aconcagua (Dirección General de Aguas, 2018). Por otro lado, esta cuenca ha sido escenario de numerosas protestas sociales debido a la falta de agua potable, como las que tuvieron lugar en la comuna de Panquehue, en la provincia de San Felipe (Cabrera, 2019). Estas protestas pusieron de manifiesto el impacto social de la escasez hídrica en la cuenca y la necesidad de la intervención del gobierno nacional para abordar este conflicto (El Aconcagua, 2019; Ministerio de Obras Públicas, 2020).

## Método de Investigación y Análisis de Datos

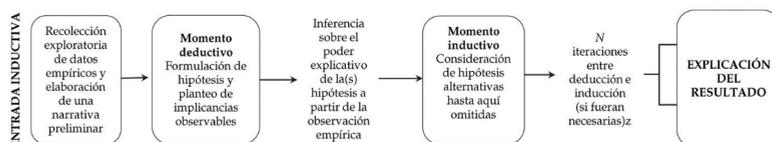
Esta investigación se fundamenta en la aplicación de un enfoque analítico de gobernanza multinivel al conflicto socioterritorial relacionado con la escasez hídrica en la cuenca del río Aconcagua. Se tomaron dos aspectos del conflicto como puntos iniciales de observación: la escasez de agua para el consumo humano, destacando las protestas en el sector de “El Escorial” en la comuna de Panquehue, y la escasez de agua para riego agrícola, centrando la atención en las disputas por la distribución de caudales entre las juntas de vigilancia de la primera, segunda y tercera sección del río Aconcagua.

Es importante señalar que este trabajo no se centra en identificar los factores y causas específicas del conflicto estudiado, sino que, a través de estos aspectos, busca ampliar el conjunto de datos de referencia con el objetivo de fortalecer el análisis de las dinámicas multinivel y las relaciones entre los actores que surgieron durante el período de estudio.

La reconstitución de los procesos, coyunturas y mecanismos causales que podrían determinar las características y condicionantes políticas de las dinámicas multinivel se llevó a cabo utilizando el método de rastreo de procesos o *pro-*

*cess-tracing* (Bril-Mascarenhas et al., 2017), con entrada inductiva, lo que requirió la elaboración de una narrativa preliminar y la formulación de las hipótesis de trabajo, como se indica en la FIGURA 2.

**Figura 2. Esquema de procesamiento del método *process-tracing* con entrada inductiva**



Fuente: Bril-Mascarenhas et al. (2017).

La recolección inicial de datos se realizó en base a fuentes secundarias, a fin de explorar y recopilar las problemáticas causales probables del conflicto, actores por cada nivel, puntos nodales y la respuesta de la institucionalidad pública en el periodo 2010-2019. Los puntos nodales se definen como espacios físicos o virtuales en que convergen varios problemas, actores y procesos, y donde se toman decisiones, generan acuerdos y crean normas, siendo sugeridos como punto de partida para la observación de procesos de gobernanza (Hufty, 2011).

Además, para el contraste explicativo de las inferencias de causalidad, se utilizó información obtenida a través de una serie de 10 entrevistas semiestructuradas con una muestra no probabilística. Estas entrevistas se han realizado a actorías claves del caso de estudio del sector público, sociedad civil/consumo humano, y sector privado/uso productivo, intentando abarcar el nivel local, el regional/provincial y el nivel nacional, tal como se muestra en la Tabla 1.

**Tabla 1. Entrevistas realizadas a actorías relevantes del caso de estudio**

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

Fuente: Elaboración propia.

## Narrativa Causal Preliminar e Hipótesis de Trabajo

Como parte de la entrada inductiva del método *process-tracing*, se presentan las principales inferencias de la narrativa preliminar causal y se proponen las hipótesis iniciales de trabajo.

La narrativa de las protestas sociales y acciones contenciosas acusa una priorización de las medidas de respuesta frente a la escasez hídrica hacia el uso agrícola en desmedro del consumo humano. Si bien ambas aristas forman parte de un mismo conflicto a escala de cuenca, se observan acciones diferenciadas desde Estado en cuanto a los tipos de actores involucrados y la formalidad de los acuerdos. A su vez, desde ambas aristas se presentan diversos cuestionamientos a la acción de los organismos de gobierno.

En la trayectoria del conflicto se identifican diversas medidas de respuesta impulsadas desde los distintos niveles de gobierno, donde destaca la instalación de espacios de diálogo denominados, en general, como “mesas de trabajo”. Para efecto de la presente investigación estas instancias corresponderán a “puntos nodales” para el análisis de los procesos de gobernanza.

A partir de los puntos anteriores, se plantea las siguientes hipótesis iniciales:

La instalación de mesas de trabajo multiactor en respuesta al conflicto han generado condiciones para la configuración de dinámicas de gobernanza multinivel a través de la acción coordinada de los niveles de gobierno y una política de incorporar la participación de las actorías demandantes en los procesos.

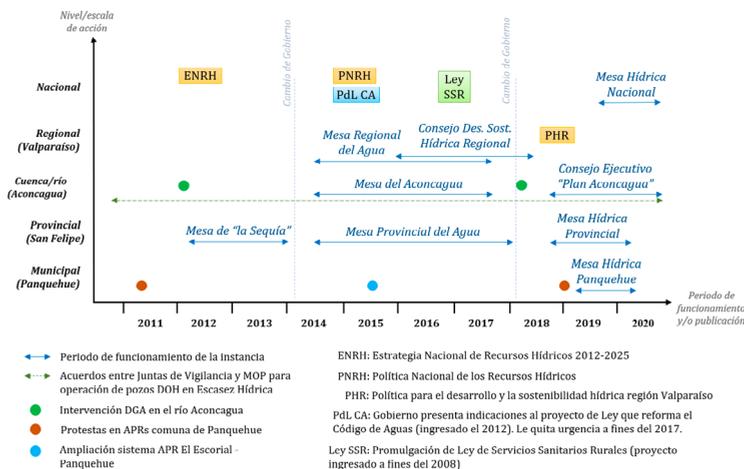
Las dinámicas de gobernanza multinivel están limitadas tanto por las características del marco institucional del agua, las asimetrías de poder entre las redes de actores sobre el conflicto y la limitada incidencia de las instancias de gobernanzas en la implementación de resultados y la toma de decisiones a nivel gubernamental.

## Resultados y Discusión

El análisis de las dinámicas multinivel en el conflicto hídrico en la cuenca del Aconcagua entre los años 2010 y 2019 requirió la reconstitución de su trayectoria y la identificación de evidencias de causalidad que permitieran respaldar o contrastar las hipótesis iniciales.

En la Figura 3 se presenta un esquema de línea de tiempo y escala de acción con los principales procesos e hitos relacionados con el conflicto hídrico en la cuenca del Aconcagua considerados para este trabajo. Entre los hitos y procesos destacados en este esquema se incluyen las protestas sociales con acciones contenciosas en la comuna de Panquehue, la publicación y/o aprobación de políticas e iniciativas legales a nivel nacional y los períodos de funcionamiento de las principales mesas hídricas convocadas por algún órgano de gobierno para abordar esta conflictividad.

**Figura 3. Principales procesos e hitos asociados al conflicto hídrico en la cuenca del Aconcagua**



Fuente: Elaboración propia.

## Surgimiento y Manifestación Pública del Conflicto (2010-2013)

A modo de contexto, el comienzo de la década del 2010 estuvo marcado por hitos políticos y el impacto de fenómenos socio-naturales. El 11 de marzo de 2010, Sebastián Piñera (centroderecha) asumió la presidencia, siendo el primer cambio de coalición de gobierno desde el retorno a la democracia en Chile. El 27 de febrero, días antes de asumir el mando, ocurrió un terremoto y tsunami que afectó a la zona centro-sur del país, cuyas graves consecuencias implicaron un cambio en la agenda de gobierno hacia la reconstrucción (Segovia & Gamboa, 2012). A su vez, desde el año 2008 se comenzó a evidenciar el impacto del periodo de años secos consecutivos más largo que se tenga registro en el país, también conocido como “mega-sequía” (Garreaud et al., 2019).

Mientras tanto, en julio de 2010, la 64ª Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el deber de los Estados de garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento. Las primeras protestas sociales en la región de Valparaíso surgieron a fines de 2010 en la provincia de Petorca, ubicada al norte de la cuenca del Aconcagua. Estas protestas no solo apuntaban a la falta de respuesta del gobierno frente al impacto de la sequía en el consumo humano, sino también al desigual acceso y propiedad del agua, y la existencia de diversos casos de extracción ilegal de agua (Panez-Pinto et al., 2017). En marzo de 2011, parlamentarios de la denominada “Bancada transversal por el agua” ingresaron un proyecto de

ley para reformar el Código de Aguas (Baeza, 2018), el cual se sumó a otras propuestas de reforma a la institucionalidad hídrica, como el proyecto de ley de Servicios Sanitarios Rurales, ingresado en 2008.

Respecto al caso de estudio, en noviembre de 2010, el Ministerio de Obras Públicas (MOP), después de decretar como Zona de Escasez Hídrica a la cuenca del Aconcagua, autorizó por primera vez el funcionamiento de los 18 pozos que posee la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) en el sector “El Escorial” en la comuna de Panquehue. Estas aguas serían utilizadas por las Juntas de Vigilancia (JdV). Además, el MOP ordenó el monitoreo de los sistemas de Agua Potable Rural (APR) y norias privadas en la comuna de Panquehue, con el propósito de paralizar parcial o totalmente el funcionamiento de estos pozos de la DOH en caso de afectar a la población.

Posteriormente, en mayo de 2011, surgieron las primeras protestas en el sector “El Escorial”, que involucraron cortes de tránsito y la destrucción del sistema de operación de los pozos de la DOH, un hecho que fue cubierto tanto por la prensa nacional como local. La principal demanda apuntaba a la disminución de la disponibilidad de agua del APR del sector debido a la operación de los pozos de la DOH y su beneficio exclusivo para el uso agrícola en detrimento del consumo humano.

Tras las protestas, en marzo de 2012, el Intendente Regional de Valparaíso (la máxima autoridad regional en ese momento) anunció la creación de una mesa de trabajo a nivel provincial, dirigida por la gobernación e integrada por autoridades y representantes de la comunidad. Esta mesa tenía como objetivo informar a las comunidades y abordar las problemáticas atribuidas a la sequía (SoyAconcagua.cl, 2012). Esta mesa se mantuvo hasta 2013 y operó como una modalidad de coordinación interinstitucional que involucró a los organismos desconcentrados del nivel central (principalmente el MOP, la DGA y la DOH) y las Juntas de Vigilancia. Sin embargo, los entrevistados afirmaron que esta mesa generó solo invitaciones esporádicas a representantes de APR para informar sobre el monitoreo de los pozos de la DOH y no incluyó a representantes de la comunidad.

En paralelo, en noviembre de 2011, las Juntas de Vigilancia (JdV) de la Primera, Segunda y Tercera sección del Aconcagua firmaron un acuerdo de distribución de las aguas que contempló el cierre de canales de las dos primeras secciones durante 36 horas los sábados y domingos, con el fin de entregar el caudal pasante a la tercera sección. Del mismo modo, en caso de decretarse Zona de Escasez Hídrica, la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) podría poner en funcionamiento los pozos del “Proyecto Aconcagua” en beneficio de la Tercera Sección. Sin embargo, debido al bajo cumplimiento del acuerdo por parte de los regantes de la Segunda sección, la Dirección General de Aguas (DGA) autorizó la intervención en la administración de esta JdV, después de 16 años sin intervenciones en la cuenca (Dirección General de Aguas, 2012).

A nivel nacional, a mediados de 2012, el gobierno de Sebastián Piñera publicó la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025 (ENRH), que enfatizaba el uso productivo del agua, el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios y la inversión en infraestructura. En el plan correspondiente a Valparaíso se incluyó la “Reposición de Servicio Agua Potable Rural El Escorial de Panquehue” a ser ejecutado entre los años 2014 y 2015, por lo cual, se puede asumir que fue una de las medidas comprometidas con la comunidad durante este período.

Posteriormente, en octubre de 2013, nuevamente se decretó Zona de Escasez Hídrica en las provincias que abarcan la cuenca del Aconcagua y posteriormente se autorizó la operación de los pozos de la DOH en Panquehue. No obstante, durante este período no se identificaron registros de protestas asociadas a este conflicto en los medios locales. Lo anterior permite asumir que, a pesar de las críticas a la modalidad de funcionamiento de esta mesa, esta logró en alguna medida coordinar acciones de respuesta a la comunidad de Panquehue y/o prevenir acciones de protesta desde la comunidad.

En este período, tampoco se evidencian grados de asociación de los demandantes en las protestas fuera del ámbito comunal o la incorporación de nuevas demandas, por lo que se puede asumir que el conflicto permanece principalmente en el ámbito local. Si bien en este proceso participa la DOH y otros organismos desconcentrados del gobierno nacional, su relación con los demandantes del conflicto es parcial, no incluyéndolos en los procesos de formulación de políticas y manteniendo los canales institucionales formales y jerárquicos preexistentes.

### **Estrategia Territorial para abordar el Conflicto (2014-2017)**

En marzo del 2014, asume un segundo periodo de gobierno Michelle Bachelet (2014-2017) y con ella arriba la coalición “Nueva Mayoría” (centroizquierda) al gobierno. De acuerdo con lo comprometido en su periodo de campaña, la presidenta nombra el cargo de Delegado Presidencial de los Recursos Hídricos (desde ahora Delegado Presidencial), dependiente del Ministerio del Interior y con dedicación exclusiva para coordinar el diseño e implementación de una política hídrica nacional.

Posteriormente, en octubre del 2014, el ejecutivo ingresa una indicación sustitutiva al proyecto de ley de reforma al Código de Aguas presentado en el 2012, incorporando entre otras propuestas, la caducidad para los nuevos Derechos de Aprovechamiento de Agua (DAA), medidas de aseguramiento del consumo humano y saneamiento prioritario, el reconocimiento de la función ecosistémica del agua y limitaciones al cambio de uso de los DAA. Sin embargo, en octubre del 2017, la presidencia le quita la suma urgencia a la discusión de este proyecto de ley, dejándolo al margen de las prioridades legislativas del periodo.

En este contexto, se observa un cambio en las orientaciones de gobierno central para abordar la crisis hídrica, pasando de una política principalmente sectorial, basada estrictamente en el marco institucional del agua vigente, hacia una política nacional que incorpora un carácter territorial. La evidencia obtenida, muestra que este giro trajo consigo una dinamización de iniciativas de gobernanza y articulación a nivel territorial.

### ***Mesas Territoriales del Agua para abordar el Conflicto Hídrico***

En marzo de 2015, el gobierno nacional publica la Política Nacional de los Recursos Hídricos. Si bien comparte elementos similares que la Estrategia Nacional presentada en el gobierno anterior, incluye como aspectos centrales, propuestas de modificación institucional y la formación permanente de “Mesas Territoriales del Agua” a fin de promover el diálogo y coordinación entre organismos del Estado, las organizaciones de usuarios de aguas (OUA) y las organizaciones sociales (Gobierno de Chile, 2015).

La constitución de estas mesas tuvo un diseño flexible según la región y los tipos de conflicto y/o demandas existentes, estando a cargo de una Coordinación Regional para los Recursos Hídricos (desde ahora Coordinación/or Regional) (Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos, 2016). Si bien el foco principal del trabajo estuvo en la elaboración de propuestas de iniciativas de inversión, también se abordaron “propuestas de modificación del ordenamiento jurídico y rediseño de la estructura institucional”.

En la región de Valparaíso, el proceso de implementación de la Mesa Regional del Agua de Valparaíso (en adelante, Mesa Regional) se inició a mediados de 2014 y en una primera etapa trabajó por comisiones de consumo humano y consumo productivo.

En paralelo, se establecieron mesas provinciales enfocadas en el trabajo con asociaciones de Agua Potable Rural (APR) basadas en problemáticas locales, en las cuales participaban los presidentes de los comités de APR y estaban presididas por la Gobernación Provincial respectiva. En las entrevistas se mencionó que las temáticas de consumo humano y productivo tuvieron un tratamiento diferenciado. Esta separación radicó en que las actorías relacionadas con el consumo productivo tenían una mayor capacidad de interlocución directa a nivel regional, por lo que las relaciones no pasaban por el nivel provincial.

Así, tanto los grandes agricultores, representados por las Juntas de Vigilancia (JdV), como los pequeños agricultores, a través del INDAP, participaban directamente en la Mesa Regional, mientras que el trabajo con las APR se realizaba en la Mesa Provincial para luego ser presentado en la Mesa Regional.

La evaluación de los entrevistados sobre esta política presenta dos caras. Por una parte, se apunta a las limitaciones y descoordinaciones en la ejecución

de esta política a nivel nacional, incluyendo críticas hacia el rol del Delegado Presidencial. Por otra parte, se puede advertir que, en el caso de la región de Valparaíso, la implementación de esta política cambió las orientaciones bajo las cuales se desarrollaban hasta entonces las interacciones entre las actorías a nivel subnacional y los procesos de formulación de iniciativas y carteras de proyectos.

Lo anterior implicó pasar de una relación sectorial bilateral a una estrategia territorial para abordar el conflicto por escasez hídrica en la región. Este cambio de estrategia tuvo un efecto especialmente dinamizador en la asociatividad multinivel de las APR, lo cual se refleja en la conformación de la Asociación de Servicios Sanitarios Rurales Aconcagua (APR de la provincia de San Felipe) y también en la generación de políticas y modelos de gobernanza descentralizados, como lo expresa la primera “Política de desarrollo y sostenibilidad hídrica de la región de Valparaíso”.

#### ***Asociaciones de Agua Potable Rural y la 1ª Política Hídrica Regional del País***

A partir del trabajo iniciado por la Mesa Provincial del Agua en el año 2014, una de las iniciativas impulsadas por el Gobierno Provincial de San Felipe fue la capacitación de dirigentes de APR en la gestión estratégica de estos sistemas. Durante este proceso, 25 APR se articularon para participar en la Mesa Provincial y Regional, y posteriormente se conformaron como la Asociación Gremial de Servicios Sanitarios Rurales Aconcagua (Asociación SSR Aconcagua) en junio de 2017. De acuerdo con las entrevistas, los motivos que impulsaron esta asociatividad fueron la “identificación de problemas comunes y la necesidad de agruparse para adquirir más peso en las demandas”.

Otro vínculo de articulación de la Asociación SSR Aconcagua está dado en su participación como socio de la Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU). Esta Federación tuvo una importante participación en el proyecto de Ley de Servicios Sanitarios Rurales, ingresado en 2008 a discusión parlamentaria.

Sin embargo, entre 2010 y 2013, este proyecto de Ley sufrió una modificación sustitutiva por el gobierno de turno, la cual tuvo un amplio rechazo de las APR, ya que permitía a las empresas sanitarias acceder al servicio de las APR a través de concesiones (Chile Sustentable, 2014), lo cual fue interpretado como “una puerta abierta a la privatización” por parte de la FENAPRU. En 2014, el gobierno entrante restituyó el proyecto original, el cual finalmente fue aprobado en febrero de 2017, momento en el cual la FENAPRU “ya tenía fuerza como organización nacional”, lo que permitió el trabajo con el gobierno central.

A su vez, durante este periodo, la FENAPRU se incorporó a participar en la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Aguas y Saneamiento (CLOCSAS), a través de la cual mantiene vínculos de cooperación a nivel internacional. Esta Confederación fue creada en el año 2011

bajo la idea de representar y visibilizar el trabajo de las organizaciones comunitarias en torno a los servicios del agua, y promover la asociatividad entre las redes de organizaciones subnacionales y nacionales provenientes de 15 países de la región (Dupuits, 2018).

Los procesos de formación y asociatividad de las APR en la provincia del Aconcagua y de la FENAPRU sugieren que tanto los conflictos por el agua como la apertura de espacios de participación de instancias de gobierno han sido detonantes de la articulación de los demandantes, a diversas escalas, con el objetivo de fortalecer sus capacidades de incidencia en las instancias de toma de decisiones políticas. A su vez, la capacidad asociativa de las APR ha permitido su incorporación en los procesos de formulación de política a nivel regional y nacional, como lo ejemplifica la participación de la FENAPRU en el proyecto de ley de servicios sanitarios rurales, entre otras instancias (Nicolas-Artero, 2016).

Por tanto, esta dinámica asociativa multinivel ha posibilitado que estas organizaciones establezcan vínculos en diferentes niveles de cooperación para participar en los procesos de gobernanza, lo cual respalda la hipótesis de la emergencia de dinámicas multinivel en estas conflictividades. No obstante, también queda en evidencia que el marco institucional hídrico establece limitaciones en la participación de estas organizaciones y otras actorías sociales en la gestión y gobernanza hídrica, ya que su incorporación en los procesos de toma de decisiones está subordinada a las prioridades del gobierno central.

Otra de las consecuencias de la política hídrica nacional impulsada en este periodo corresponde al caso del “Consejo de Desarrollo y Sostenibilidad Hídrica de la región de Valparaíso” (en adelante, Consejo Hídrico Regional), conformado en diciembre de 2015 y que resultó en la promulgación de la primera política regional de recursos hídricos en el país, así como la primera política pública descentralizada elaborada por una región. Este proceso fue liderado desde la Gobernación Regional de Valparaíso e involucró a diversas actorías regionales, provinciales y locales a través de mesas de trabajo que abordaron el escenario de sequía y los conflictos por escasez hídrica en la región.

Este proceso incluyó la recopilación de información mediante una a través de serie de talleres participativos a nivel local. Como señaló un entrevistado, “si bien hubo coordinación con las Mesas Provinciales y otros espacios que estaban siendo canalizados por el Delegado Regional, existían muchas instancias participativas espontáneas que surgieron tanto por parlamentarios y movimientos sociales locales, que no se articulaban con el gobierno”.

Sin embargo, debido a las coordinaciones con los Delegados Presidencial y Regional de recursos hídricos, el Consejo Hídrico estableció redes de trabajo permanente con las APR. Otro aspecto relevante de la Política Hídrica Regional

es la incorporación de un modelo de gobernanza con un diseño multinivel, lo que permitió el reconocimiento de las APR y organizaciones de la sociedad civil, representando un avance significativo a pesar de las limitaciones que plantea el marco institucional del agua (Gobierno Regional de Valparaíso, 2018).

En relación con la primera hipótesis de trabajo, este proceso se destaca por la formulación de una política que surge regionalmente, sostenida en una estrategia del gobierno central y que fue efectiva en coordinar con instancias participativas de trabajo y diversas actorías en el ámbito hídrico. A su vez, este proceso logró cumplir con el propósito regional de trascender al periodo de gobierno, al menos en lo que respecta a la aprobación de la Política Regional y del reglamento de gobernanza.

No obstante, con respecto a la segunda hipótesis, este proceso dejó incertidumbres sobre las capacidades del gobierno regional para implementar esta política y su relación con los procesos de inversión pública a nivel central. A nivel nacional, el tramo final de este periodo de gobierno estuvo marcado por diferencias internas en la coalición de gobierno que influyeron en una paulatina paralización de la ejecución de la Política Hídrica Nacional, tanto en la tramitación de las reformas al marco institucional del agua como en la continuidad de las Mesas Territoriales y la implementación de acuerdos.

## **El Retorno a la Relación Sectorial-Bilateral (2018-2019)**

En marzo de 2018, se produjo un cambio en la presidencia con la asunción de Sebastián Piñera para su segundo mandato presidencial (2018-2021), y gran parte de la coalición de su primer periodo regresó al gobierno. A partir de mediados de 2017, las mesas territoriales impulsadas por el gobierno anterior comenzaron a perder actividad, principalmente debido al declive gradual de esta política tras la salida del Delegado Presidencial, las dificultades en la coordinación interinstitucional y la decisión del Ejecutivo de quitar la suma urgencia en la tramitación del proyecto de ley de reforma al Código de Aguas en el parlamento. Es importante destacar que el análisis de este periodo se limita hasta 2019 debido al “estallido social” en octubre de 2019, que cambió la agenda del gobierno (Huneus & Pasten, 2020).

En enero de 2018, después de la suspensión de la intervención de la DGA en la Primera sección por dictamen de la Corte Suprema, se reanudó el diálogo entre los representantes de las Juntas de Vigilancia (JdV), lo que resultó en un nuevo protocolo de redistribución de las aguas del río Aconcagua (MOP, 2018). A raíz de este protocolo y como una iniciativa del gobierno central, se anunció la creación del Comité Ejecutivo del llamado “Plan Aconcagua” o también conocido como “Mesa de Llay-Llay”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Actas de las sesiones del “Plan Aconcagua” en el sitio web: [https://dga.mop.gob.cl/Paginas/plan\\_aconcagua.aspx](https://dga.mop.gob.cl/Paginas/plan_aconcagua.aspx)

Este Comité estuvo conformado por representantes del Ministerio de Obras Públicas (MOP), Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) y Dirección General de Aguas (DGA) a nivel central y regional, la empresa sanitaria ESVAL y representantes de las cuatro JdV del río Aconcagua. Sin embargo, no se identificaron orientaciones de trabajo con las Asociaciones de Agua Potable Rural (APR) y las organizaciones sociales, por lo que surgió como una instancia principalmente enfocada en las Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUA).

Luego, entre enero y marzo de 2019, surgieron nuevamente protestas sociales en la comuna de Panquehue, que adquirieron notoriedad a nivel nacional. De manera similar a los acontecimientos ocurridos 8 años antes, estas protestas incluyeron cortes de carreteras, enfrentamientos con Carabineros y la destrucción del sistema de pozos de la DOH ubicados en el sector El Escorial. Aunque el motivo principal de estas protestas era la afectación de los niveles de agua en el APR y los pozos cercanos, en esta ocasión también se señalaba la falta de respuestas efectivas para abordar este problema a lo largo de los años y la exclusión de las APR y organizaciones sociales del protocolo de acuerdo firmado entre el gobierno y las JdV.

Según lo informado por las representantes de las Asociaciones de Agua Potable Rural (APR) y la comunidad local, estas protestas tuvieron un mayor impacto debido al respaldo de las juntas de vecinos y organizaciones locales de la comuna, muchas de las cuales se agruparon en el “Movimiento de Defensa del Agua Panquehue”.

Además, la colaboración de diversas redes de APR y organizaciones sociales en el territorio permitió dar visibilidad a las demandas y abrir canales de diálogo con los parlamentarios de la zona. Estas actorías destacan un conjunto de demandas considerablemente más amplio que el observado en las protestas de 2011, ahora abordando la urgencia de reformas en el marco institucional del agua, que incluyen la propiedad y administración de los derechos de agua, la necesidad de una gestión integrada de cuencas, críticas al modelo de política agroexportadora y demandas por una mayor autonomía local en la toma de decisiones.

En respuesta al resurgimiento de las protestas, el alcalde de Panquehue (miembro de un partido oficialista), junto con un asesor directo del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la gobernación provincial, parlamentarios, la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) y la Dirección General de Aguas (DGA) regionales, las Organizaciones de Usuarios de Agua (OUA) de la comuna, líderes de las APR y organizaciones sociales, acordaron detener la operación de los pozos de la DOH y crear una Mesa Hídrica comunal.

Sin embargo, a pesar de la participación directa desde el nivel central, esta Mesa Hídrica enfrentó diversas críticas debido a su limitada capacidad para im-

plementar soluciones y la falta de coordinación con los niveles provincial y regional para la priorización de proyectos de inversión. Por lo tanto, se argumenta que esta Mesa ha tenido más bien un papel de “contención” de las protestas sociales. Además, no se identificó ningún vínculo claro entre esta Mesa y el “Plan Aconcagua”, más allá de la participación de la DGA y la DOH regionales en ambas instancias, pero sin una política clara de coordinación entre ellas.

Durante el 2019, el Comité Ejecutivo del Plan Aconcagua se consolidó como un espacio permanente, en parte debido a la fuerte presencia del nivel central como mediador del conflicto, pero también gracias a la persistencia de las Juntas de Vigilancia (JdV) en este Comité, buscando soluciones a pesar de las históricas diferencias, que incluso llevaron a la presentación de causas judiciales en el pasado (FIMA, 2015).

De acuerdo con los entrevistados, esta nueva disposición de las JdV puede estar motivada por el impacto de más de 9 años de sequía, pero también, por “los continuos cambios de política en gobierno de cada 4 años”, ante lo cual, “las OUA estarían tomando conciencia que la inacción del Estado ante el conflicto genera inmovilismo y que, incluso, ellos mismos propician la mantención del conflicto”. Otro aspecto señalado, se relaciona con limitaciones de los organismos públicos para ejercer sus funciones; un ejemplo que destacan los entrevistados del sector público, es que la DGA, ante sus limitaciones presupuestarias, “prefiere promover acuerdos y no intervenir las JdV, ya que el costo mínimo de un mes de intervención equivale, en promedio, al gasto operativo de cuatro direcciones generales al año”

A principios de octubre de 2019, Sebastián Piñera impulsó la creación de la Mesa Nacional del Agua, un espacio público-privado orientado a establecer los contenidos de una política hídrica a mediano y largo plazo, así como a definir principios básicos del marco institucional (Ministerio de Obras Públicas, 2020). Esta mesa estuvo compuesta por 26 representantes invitados por el ejecutivo, que incluían a ministerios y organismos públicos del nivel central, parlamentarios, representantes de la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), las empresas sanitarias, la Confederación de Canalistas, organizaciones de campesinos, la asociación de APR de la región Metropolitana y Fundación Chile.

Durante su funcionamiento, surgieron críticas sobre su carácter centralista y la sobrerrepresentación del sector privado en comparación con las organizaciones nacionales de APR y otras entidades relacionadas con el agua. Además, no se observó continuidad entre esta instancia y las Mesas Territoriales del periodo de gobierno anterior. El funcionamiento de esta Mesa Nacional se vio interrumpido por el “estallido social” y no se identificaron avances o implementación de iniciativas concretas.

## Discusión de Resultados

Los efectos y condicionantes políticos de las dinámicas de gobernanza multinivel en el caso de estudio se presentan en un panorama general marcado por la variación en las estrategias de respuesta a la crisis hídrica en cada periodo de gobierno.

De acuerdo al esquema de procesos e hitos del conflicto indicado en la Figura 3, es posible caracterizar su trayectoria de la siguiente manera: un primer periodo (2010-2013) de surgimiento del conflicto con alcance local-provincial y abordado principalmente entre organismos públicos sectoriales y las juntas de vigilancia (JdV); un segundo periodo (2014-2017) que incentivó las instancias territoriales con participación de Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUA), APR y organizaciones sociales, y dio mayor relevancia a los niveles provincial y regional en la mediación; y un tercer periodo (2018-2019), en el que se retornó a una relación principalmente bipartita entre organismos públicos sectoriales y las JdV, pero con mayor presencia del gobierno nacional, mientras que las actorías demandantes evidenciaron mayores grados de asociatividad multinivel y ampliación de las demandas.

Es importante señalar que la autoridad máxima regional en el periodo analizado era el Intendente, nombrado directamente por la Presidencia de la República, lo que implicaba que la política del nivel regional dependía del gobierno nacional en una lógica de extremo centralismo (Henríquez, 2020). Por tanto, las políticas y estrategias nacionales en respuesta a la crisis hídrica también condicionaban fuertemente las coordinaciones entre los niveles gubernamentales y el tipo de relación con las actorías demandantes.

Este panorama adquiere especial relevancia al identificar que el principal conector entre la evolución del conflicto y la formación de dinámicas de gobernanza multinivel fue la gestación de sucesivas “Mesas hídricas” de múltiples actores. No obstante, las características, inclusión de actores, finalidad y desenlace de estas Mesas variaron dependiendo de la entidad que las promovió y la política sectorial en la que se enmarcaron.

La caracterización anterior destaca especialmente el periodo 2014-2017. A pesar de que la implementación y efectividad de la Política Hídrica de este periodo presentó diversos cuestionamientos, el caso de estudio permite evidenciar que la estrategia de procesos participativos a través de las Mesas Territoriales del Agua y el fortalecimiento de la asociatividad de las APR fueron relevantes en la gestación de dinámicas de gobernanza multinivel, tal como se plantea en la primera hipótesis.

Por una parte, estas Mesas Territoriales ampliaron la participación de las actorías demandantes, incluyendo APR y organizaciones sociales, en la formu-

lación de carteras sectoriales y regionales en respuesta al conflicto. Esto requirió de nuevos modos de interacción y coordinación entre los niveles subnacionales, e incluso nacionales, si se considera la dependencia de estas Mesas de la figura de un Delegado Nacional.

Por otra parte, se observan articulaciones multinivel de las actorías demandantes a través de la formación de asociaciones provinciales de APR, su colaboración con organizaciones sociales en torno al conflicto y su participación en redes nacionales cuya finalidad fue mejorar su capacidad de incidir en las distintas instancias políticas y compensar las limitaciones que establece el marco institucional del agua para estas organizaciones.

Este argumento complementa una condicionante a la primera hipótesis, ya que, sin estas capacidades asociativas, las Mesas territoriales del agua se hubieran acotado principalmente a la inercia de las relaciones institucionales preexistentes entre los niveles de gobierno y las Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUA).

Las conceptualizaciones de gobernanza multinivel propuestas en el marco teórico de este artículo permiten plantear consideraciones y cuestionamientos sobre la configuración de este tipo de dinámicas a través de las “Mesas hídras”. En cuanto a la incorporación de actores en la formulación de políticas, se evidencian claras asimetrías de poder entre las redes de actorías demandantes, en línea con la segunda hipótesis de trabajo.

A pesar de la histórica relación de conflicto entre las secciones del río Aconcagua, las Juntas de Vigilancia (JdV) están asociadas a la Confederación de Canalistas de Chile, y esta, a su vez, a la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). Ambos gremios tienen una larga trayectoria y una reconocida influencia en la toma de decisiones a nivel nacional en el ámbito agrícola e hídrico, lo que les otorga mayores capacidades de negociación para acceder a beneficios públicos e influenciar la priorización de iniciativas y propuestas de solución al conflicto.

En cambio, la situación de las Asociaciones de Agua Potable Rural (APR) muestra claras desventajas en su interacción con el Estado, y su incorporación a los procesos de diálogo y toma de decisiones queda supeditada a las estrategias y prioridades políticas que establezca el gobierno central.

La efectividad de las Mesas hídras en la gestación e implementación de acuerdos y su legitimidad como espacio de gobernanza entre niveles es otro aspecto en cuestión. Primero, surge la interrogante: ¿Cuál fue el desenlace de los acuerdos y/o carteras de iniciativas resultantes de las Mesas Territoriales del Agua tras el cambio de gobierno? Una respuesta aportada por los entrevistados plantea que, ante la falta de continuidad en las directrices políticas entre periodos de gobiernos, las iniciativas que logran una continuidad dependen en gran parte tanto de la inercia de los procesos de formulación y ejecución de iniciativas del Estado,

los márgenes de disponibilidad de recursos traspasados del periodo anterior y el “impulso” que le otorguen los respectivos equipos técnicos de cada organismo estatal. En caso contrario, las iniciativas “acordadas” quedan “despriorizadas” y/o son reemplazadas por nuevas prioridades.

En este panorama, se destaca el proceso de elaboración de la Política Hídrica Regional de Valparaíso como la primera política regional descentralizada del país y también, como un caso exitoso a nivel subnacional en lograr una coordinación y acople entre instancias participativas y trascender al periodo de gobierno. A pesar de este ejemplo, en el caso de las Mesas Territoriales de Agua, la entonces dependencia política de los niveles intermedios -en especial el gobierno regional al gobierno central y las limitadas facultades administrativas y recursos, condicionaron su capacidad como actores mediadores del conflicto y de mantención de estas instancias tras el cambio de gobierno.

Como se observó en el trayecto del conflicto, las interacciones entre actorías a nivel subnacional tienen una continuidad mayor que los cambios de autoridades a nivel central, por lo cual, el gobierno regional podría aportar en la institucionalización de los espacios de gobernanza y en la participación actores sociales locales en la toma de decisiones, en la medida que cuenten con las competencias y capacidades para la implementación de los acuerdos y la legitimidad de los actores demandantes.

No obstante, Bustos Gallardo et al. (2019) plantean la necesidad de tener una mirada neutra y perspectiva crítica hacia las mesas territoriales, ya que, en caso de ser planteadas como mecanismos de gobernanza, pero no estén dotadas con recursos y capacidades efectivas para la implementación y seguimiento de los acuerdos generados, su utilidad se expresa como dispositivos de control de las conflictividades en el territorio. Este cuestionamiento se relaciona con una de las principales críticas que realizaron entrevistados del sector público, APR y organizaciones sociales a la Mesa Hídrica comunal de Panquehue del 2019, pero que también se aplica en mayor o menor medida a otros casos de Mesas hídricas.

## Conclusión

El análisis del caso de estudio a través del enfoque de gobernanza multinivel ha permitido abordar las interrelaciones de los demandantes del conflicto y la respuesta gubernamental a través de puntos de observación en cada nivel jurisdiccional, acorde a la multiplicidad de factores que intervienen en el conflicto.

Desde la perspectiva nacional o *top-down*, la configuración de dinámicas de gobernanza multinivel, en el caso de estudio, estuvo condicionada por un

periodo político fragmentado en las estrategias de respuesta a la crisis hídrica nacional, variando entre un carácter “sectorial-bilateral” y uno “territorial”. Estos cambios condicionaron el tipo de respuesta e interacción entre los actorías gubernamentales y los demandantes, como también en las directrices de coordinación subnacional, debido a la entonces fuerte dependencia política y administrativa, especialmente del gobierno regional.

La relevancia del periodo 2014-2017 para el caso de estudio está dada por dinamizadores políticos en respuesta a la crisis como las propuestas de reformas al marco institucional del agua, el fomento de asociatividad de las APR y el impulso de Mesas Territoriales del Agua que ampliaron la incorporación de actorías demandantes. Si bien, en los otros dos periodos de gobierno analizados también surgieron formatos de mesas hídricas, éstas mantuvieron una relación principalmente sectorial-bilateral entre los órganos de gobierno nacional y las OUA.

Por ende, desde la perspectiva *bottom-up*, la politización de las actorías demandantes en el caso de estudio y su dinámica asociativa multinivel para incidir en las diversas “mesas hídricas” fue un factor diferenciador en la gestación de dinámicas de gobernanza multinivel. De lo contrario, la inercia del funcionamiento Estatal tensionaría por recomponer la relación directa entre los organismos sectoriales del gobierno nacional y las juntas de vigilancia.

Si bien este artículo presenta evidencia que destaca a las Mesas Territoriales del Agua como un nodo articulador entre la evolución del conflicto hídrico y la gestación de dinámicas de gobernanza multinivel, es importante tener en cuenta que este proceso se debe a factores específicos del caso y del periodo analizado, y no necesariamente es aplicable a todos los casos en el mismo periodo. Por ejemplo, la implementación de Mesas Territoriales del Agua no tuvo el mismo efecto en todas las regiones, e incluso hubo casos en los que no lograron ser implementadas.

Además, el paso de “dinámicas” hacia una “estructura” de gobernanza multinivel presenta condicionantes que incluyen tanto el marco institucional del agua en Chile como los cuestionamientos a la efectividad y legitimidad de las “Mesas hídricas” como espacios de gobernanza y coordinación multinivel en conflictos socioterritoriales. Esto sugiere que es necesario ampliar el análisis de los factores limitantes hacia los marcos institucionales que determinan los procesos de planificación y desarrollo territorial.

En este sentido, aunque los gobiernos regionales en la actualidad cuentan con autonomía política de sus autoridades máximas, todavía presentan limitaciones en términos de competencias en instrumentos territoriales y recursos para ejercer una mediación y coordinación multinivel efectiva y legitimada a través de instancias de gobernanza.

El enfoque de gobernanza multinivel aplicado al análisis de conflictos socioterritoriales resulta útil para explorar las interrelaciones entre niveles y sus

efectos, y va más allá de los vínculos funcionales jerárquicos existentes entre organismos o instituciones públicas en dos o más niveles. Además, en el contexto actual de demandas por cambios institucionales en el país, este enfoque permite plantear interrogantes relevantes respecto el desafío de institucionalizar mecanismos de gobernanza que involucren diversos niveles o escala en la toma de decisiones; primero, sobre las asimetrías de poder entre actorías demandantes para incidir en el resultado de los acuerdos y, segundo, sobre la relación entre efectividad y legitimidad de la instancia de gobernanza respecto del nivel o escala territorial que intervenga.

## Agradecimientos

El autor agradece el apoyo del FONDECYT n°1180496 y del Centro de Ciencias del Clima y la Resiliencia – (CR)2, ANID/FONDAP/ N°15110009 para realizar la investigación en que se basa este artículo.

## Referencias

- Baeza, E. (2018).** Proyecto de Reforma al Código de Aguas. Principales modificaciones y puntos críticos de la discusión (7543–12; Boletín). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Benz, A. (2019).** Conclusion: Governing under the condition of complexity. En *Configurations, dynamics and mechanisms of multilevel governance* (pp. 387–409). Springer.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017).** Process tracing: Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 659–684. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- Bustos Gallardo, B., Lukas, M., Stamm, C., & Torre, A. (2019).** Neoliberalismo y gobernanza territorial: Propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 73, 161–183.
- Cabrera, M. (2019).** Panquehue: Ministro Fontaine acusa maniobra política tras quema de transformadores de pozos de agua. *BioBioChile.cl*.
- Chile Sustentable. (2014).** Acceso, protección y derechos humano al agua en Chile. Propuestas de reformas legales y constitucionales. <http://www.chilesustentable.net/wp-content/uploads/2015/01/ACCESO-PROTECI>
- Cortez, M., & Maillet, A. (2018).** Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional*, 94(1151215), 3–25. <https://doi.org/10.7440/colombiain94.2018.01>
- Delamaza, G. (2019).** Consecuencias políticas de los conflictos socio-territoriales. Hacia una conceptualización pertinente. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 2019(37), 139–160. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2019.n37-08>
- Delamaza, G., Maillet, A., & Neira, C. M. (2017).** Socio-territorial conflicts in Chile: Configuration and politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104(104), 23–46. <https://doi.org/10.18352/erlacs.10173>
- Delegado Presidencial de Recursos Hídricos. (2016).** Informe de gestión 2015. Delegación Presidencial para los Recursos Hídricos. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Di Gregorio, M., Fatorelli, L., Paavola, J., Locatelli, B., Pramova, E., Nurrochmat, D. R., May, P. H., Brockhaus, M., Sari, I. M., & Kusumadewi, S. D. (2019).** Multi-level governance and power in climate change policy networks. *Global Environmental Change*, 54(April 2018), 64–77. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.10.003>
- Dirección General de Aguas. (2012).** Servicios generales de estudio y análisis de caudales y apoyo en la redistribución de las aguas a la Dirección General de Aguas, en la Segunda sección del río Aconcagua.

- Dirección General de Aguas.** (2018). *Sendas del Agua*. En *Sendas del Agua*. Dirección General de Aguas.
- Dupuits, É.** (2018). Desde las organizaciones comunitarias del agua hacia el territorio latinoamericano Espacios transnacionales de convergencia y resistencia. En G. Bonelli & C. Vila Benites (Eds.), *A contracorriente: Agua y conflictos en América Latina* (pp. 235–258). Abya Yala.
- Dupuits, É.** (2019). Water community networks and the appropriation of neoliberal practices: Social technology, depoliticization, and resistance. *Ecology and Society*, 24(2). <https://doi.org/10.5751/ES-10857-240220>
- Dupuits, É., & Bernal, A.** (2015). Scaling-up water community organizations: The role of inter-communities networks in multi-level water governance. *Flux*, 99(1), 19–31. <https://doi.org/10.3917/flux.099.0019>
- El Aconcagua.** (2019). MOP anuncia a Mesa Hídrica de Panquehue medidas para mejor uso y distribución del agua. *El Aconcagua.cl*.
- Fernández-Labbé, J.** (2020). El territorio como espacio contradictorio: Promesas y conflictos en torno a la actividad extractiva en Ecuador, Colombia, Perú y Chile. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 46(137), 225–246. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612020000100225>
- FIMA.** (2015). Junta de Vigilancia de la Tercera Sección del Río Aconcagua contra la Junta de Vigilancia de la Primera Sección del río Aconcagua. *Ficha de Jurisprudencia*, 53(9), 1689–1699.
- Fragkou, M.-C., Monsalve-Tapia, T., Pereira-Roa, V., Bolados-Arratia, M., Fragkou, M.-C., Monsalve-Tapia, T., Pereira-Roa, V., & Bolados-Arratia, M.** (2022). Abastecimiento de agua potable por camiones aljibe durante la megasequía. Un análisis hidrosocial de la provincia de Petorca, Chile. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 48(145), 1–22. <https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.04>
- Garreaud, R., Boisier, J. P., Rondanelli, R., Montecinos, A., & Veloso-aguila, H. H. S. D.** (2019). The Central Chile Mega Drought (2010 – 2018): A climate dynamics perspective. *International Journal of Climatology*. <https://doi.org/10.1002/joc.6219>
- Garretón, M., Joignat, A., Somma, N., & Campos, T.** (2018). Informe anual Observatorio de Conflictos (17; Nota COES de política pública).
- Gobierno de Chile.** (2015). Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015. En *En Ministerio del Interior y Seguridad Pública* (p. 104).
- Gobierno Regional de Valparaíso.** (2018). Consejo para el Desarrollo y la Sostenibilidad Hídrica de la Región de Valparaíso. [http://www.gorevalparaiso.cl/archivos/archivoDocumento/2018/otros/Libro\\_Hidrica.pdf](http://www.gorevalparaiso.cl/archivos/archivoDocumento/2018/otros/Libro_Hidrica.pdf)
- Henríquez, O.** (2020). Vista de Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: De la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. *Revista Territorios y Regionalismos*, 3, 61–81. <https://doi.org/10.29393/RTR3-5OHDR10005>
- Hooghe, L., & Marks, G.** (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance (87; Political Science Series). Institute for Advanced Studies.
- Hufy, M.** (2011). Investigating policy processes: The Governance Analytical Framework (GAF). *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, 403–424. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Huneeus, C., & Pasten, M.** (2020). ¿Crisis del presidencialismo o crisis de la presidencia? El liderazgo presidencial de Sebastián Piñera. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 11(2), 145–176. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-v11n2-art2335>
- Maillet, A., Allain, M., Delamaza, G., Irrazabal, F., Rivas, R., Stamm, C., Viveros, K., Maillet, A., Allain, M., Delamaza, G., Irrazabal, F., Rivas, R., Stamm, C., & Viveros, K.** (2021). Conflicto, territorio y extractivismo en Chile. Aportes y límites de la producción académica reciente. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2021(80), 59–80. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022021000300059>
- Ministerio de Obras Públicas.** (2018). Protocolo de acuerdo redistribución de aguas y medidas por declaración de zona de escasez hídrica en la Cuenca del Río Aconcagua 2018.
- Ministerio de Obras Públicas.** (2020). Principales acciones desarrolladas por el Ministerio de Obras Públicas durante el periodo 2010-2019 para enfrentar la situación de sequía.
- Muñoz, A. A., Klock-Barría, K., Alvarez-Garretón, C., Aguilera-Betti, I., González-Reyes, Á., Lastra, J. A., Chávez, R. O., Barría, P., Christie, D., Rojas-Badilla, M., & Lequesne, C.** (2020). Water crisis in Petorca basin, Chile: The combined effects of a mega-drought and water management. *Water (Switzerland)*, 12(3). <https://doi.org/10.3390/w12030648>
- Nicolas-Artero, C.** (2016). Las organizaciones comunitarias de agua potable rural en América Latina: Un ejemplo de economía substantiva. *Polis*, 45. <http://journals.openedition.org/polis/12107>

- Novillo Rameix, N. N. (2018).** Cambio climático y conflictos socioambientales en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 24, 124–142. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.24.2018.3323>
- Opplinger, A., Höhl, J., & Fragkou, M. (2019).** Escasez de agua: Develando sus orígenes híbridos en la cuenca del Río Bueno, Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 27(73), 9–27. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022019000200009>
- Paavola, J. (2007).** Institutions and environmental governance: A reconceptualization. *Ecological Economics*, 63(1), 93–103. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.09.026>
- Paavola, J. (2008).** Explaining Multi-Level Environmental Governance. *Sustainability Research Institute Papers*, 10.
- Paavola, J. (2016).** Multi-Level Environmental Governance: Exploring the economic explanations. *Environmental Policy and Governance*, 26(3), 143–154. <https://doi.org/10.1002/ect.1698>
- Panez-Pinto, A., Faúndez-Vergara, R., & Mansilla-Quiñones, C. (2017).** Politización de la crisis hídrica en Chile: Análisis del conflicto por el agua en la provincia de Petorca. *Agua y Territorio*, 10, 131. <https://doi.org/10.17561/at.10.3614>
- Piattoni, S. (2009).** Multi-level governance: A historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163–180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Piattoni, S. (2010).** The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. En *The Theory of Multi-level Governance*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.0001>
- Sattler, C., Schröter, B., Meyer, A., Giersch, G., Meyer, C., & Matzdorf, B. (2016).** Multilevel governance in community-based environmental management: A case study comparison from Latin America. *Ecology and Society*, 21(4). <https://doi.org/10.5751/ES-08475-210424>
- Segovia, C., & Gamboa, R. (2012).** Chile: The year when we go out. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 65–85. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2012000100004>
- Silva, E. (2016).** Patagonia, without Dams! Lessons of a David vs. Goliath campaign. *Extractive Industries and Society*, 3(4), 947–957. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.004>
- SoyAconcagua.cl. (2012).** Intendente aseguró que pozos en Panquehue no afectará agua en APR. SoyAconcagua.cl.
- Stein, A. (2018).** Cambio climático y conflictividad socioambiental en América Latina y el Caribe. *América Latina Hoy*, 79(0), 9. <https://doi.org/10.14201/alh201879939>
- Underdal, A. (2010).** Complexity and challenges of long-term environmental governance. *Global Environmental Change*, 20(3), 386–393. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.02.005>
- Ureta, N. (2014).** Análisis de la gestión del agua en períodos de escasez hídrica en la cuenca del río Aconcagua, Chile. *Universitat Heidelberg - Heidelberg Center para América Latina*.
- Valencia, G., & Montoya, C. (2020).** Gestión comunitaria del agua en América Latina. Conflictos sociales y cambios institucionales. En *Capítulos de Libros en Estudios Políticos* (pp. 325–344).
- Valenzuela, E., Penaglia, F., & Basaure, L. (2016).** Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: De lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 42(125), 225–250. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000100010>
- Zikos, D. (2020).** Revisiting the role of institutions in transformative contexts: Institutional change and conflicts. *Sustainability*, 12(21), 1–20. <https://doi.org/10.3390/su12219036>