

Discusiones hídricas e incidencia de las ideas en la reforma al Código de Aguas en Chile (2011-2022)

Carol Muñoz* y Aldo Madariaga**

RESUMEN

En 2022, se promulgó la reforma más comprensiva al Código de Aguas chileno desde su instauración en 1981. La misma incorpora una serie de cambios importantes en el modo de concebir el recurso hídrico en el país. Esta reforma presenta un problema interesante de investigar: por un lado, llama la atención la duración de su discusión (11 años) y su promulgación en el contexto de fuertes presiones por rechazarla; por el otro, diversos autores han cuestionado el grado de transformación de los cambios realizados. Este artículo tiene por objetivo avanzar en estos ejes: analizar los factores que coadyuvaron a la promulgación de la reforma y evaluar la envergadura de los cambios realizados. En particular, utilizando el marco de coaliciones promotoras, el artículo analiza el rol de las ideas en la formación de coaliciones y en el cambio de política y lo toma como referencia para evaluar el grado de tales cambios. Para ello, se realizó una base de datos de artículos de prensa y un análisis de contenidos cualitativos para rastrear los cambios en los discursos en el tiempo. El artículo muestra la existencia de dos coaliciones con grupos de ideas identificables, que pasaron por un proceso de aprendizaje en que incorporaron elementos fundamentales de la coalición contendora, lo que facilitó así el cambio de la política. Se argumenta, con base en lo anterior, que si bien hay un cambio importante en dicha política, no resulta ser paradigmático respecto del *statu quo*.

PALABRAS CLAVE: Código de Aguas, Chile, coaliciones promotoras, ideas, cambio de política.

Hydric Discussions and the Impact of Ideas on the Water Code Reform in Chile (2011-2022)

ABSTRACT

In 2022, the most comprehensive reform to the Chilean Water Code was enacted since its establishment in 1981. It incorporates a series of important changes in the way water resources are conceived in the country. This reform presents an interesting problem to investigate: on the one hand, the duration of its discussion (11

* Licenciada en Ciencia Política, Universidad Diego Portales. Estudiante de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.

✉ carol.munoz.v@ug.uchile.cl

** Licenciado en Sociología, Universidad de Chile. Magister en Ciencia Política, Central European University. Doctor en Economía y Ciencia Política, Universität zu Köln. Director del Doctorado en Ciencias Sociales y profesor asistente, Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales.

✉ aldo.madariaga@mail.udp.cl

Los autores agradecen el financiamiento de los siguientes proyectos: Fondecyt Regular (1220048), Fondecyt Regular (1240812), COES (ANID/FONDAP/1523A0005) (ANID/FONDAP/15130009).

Recibido marzo 2024 / Aceptado junio 2024.

years) and its promulgation in the context of strong pressures to reject it is striking. On the other hand, various authors have questioned the degree of transformation of the changes made. This article aims to advance in these directions: analyze the factors that contributed to the enactment of the reform and evaluate the magnitude of the changes made. In particular, using the advocacy coalitions framework, the article analyzes the role of ideas in coalition formation and policy change and uses them as a reference to evaluate the degree of policy change. To do this, we elaborated a database from press articles and performed a qualitative content analysis to track changes in discourses over time. The article shows the existence of two coalitions with identifiable groups of ideas, which go through a learning process in which they incorporated fundamental elements of the contending coalition, thus facilitating policy change. It is argued, based on the above, that although there is an important change in this policy, it is not paradigmatic with respect to the *statu quo*.

KEYWORDS: Water Code, Chile, advocacy coalitions, ideas, policy change.

1. Introducción

El agua es un recurso vital cada vez más amenazado por la devastación del medio ambiente a nivel global. En efecto, la disponibilidad de agua ha sido considerada uno de los nueve límites planetarios y, recientemente, se ha puesto de relieve el impacto negativo de la escasez y contaminación hídrica en una serie de procesos físicos, químicos y biológicos fundamentales para el mantenimiento de la vida en el planeta (Gleeson *et al.* 2020). Por ello, las formas de gestión y distribución del agua, los conflictos asociados y las soluciones institucionales que se ofrecen se hacen cada vez más relevantes (Pacheco 2020).

Chile es un caso paradigmático de desigualdad, no solo en la disponibilidad de agua, sino también en su gestión. Mientras la disponibilidad hídrica es abundante en los bosques templados del sur del país, la zona norte presenta uno de los territorios más áridos del mundo (Cadenas y Urquiza 2015). La explotación económica, principalmente de agricultura y minería, ha generado escenarios de escasez y degradación en la calidad de los recursos hídricos que se han agudizado en la última década con la sequía que azota a Chile (Baeza 2018). A fines de 2022, 188 de 346 comunas del país fueron declaradas zonas de escasez hídrica (DGA 2022a). Por lo tanto, el uso y la gestión del agua son temas fundamentales.

Hasta 2022, Chile tenía una institucionalidad y un sistema de gestión hídrica considerados únicos en el mundo. El Código de Aguas (1981) promulgado bajo la dictadura de Augusto Pinochet destacaba por la consagración de la propiedad privada y el establecimiento de un mercado

del agua. Diversos trabajos han analizado de qué manera esto alteró el consumo, gestión y distribución hídrica en el país, en detrimento del consumo humano y de una gestión sustentable del recurso (Bauer 2004, Larraín 2010, Budds 2020). En la medida que los efectos de esta situación se hicieron más patentes, particularmente en zonas rurales, la conflictividad en torno al agua fue en aumento y adquirió mayor visibilidad a través de protestas, tanto a nivel regional como nacional (Millán y Boyd 2019). Varios autores han documentado los movimientos sociales surgidos de este proceso (Urkiadi 2010, Azócar *et al.* 2016, Bolados *et al.* 2018, Rojas 2021), los casos judicializados en materias de agua (Cortez y Maillet 2018) y la resistencia de pueblos indígenas sometidos a la vulnerabilidad hídrica (Gentes 2006, Yáñez y Molina 2011). Finalmente, diversos trabajos han examinado los obstáculos que han enfrentado las iniciativas legislativas diseñadas para hacer frente a esta situación, destacando la oposición de grupos de interés empresariales (Avenidaño y Vergara 2022, Avenidaño *et al.* 2022, Prieto *et al.* 2020). Ello derivaría de la centralidad de este recurso para la agricultura de exportación, motor importante de las exportaciones chilenas (Madariaga *et al.* 2021, Castillo *et al.* 2023).

En este escenario, la aprobación, a inicios de 2022, de la Ley 21.435 que reforma el Código de Aguas resulta sorpresiva y necesaria de analizar. En efecto, pese a que los alcances de la misma siguen siendo debatidos, se trata de la reforma más profunda a este código desde su creación y fue promulgada luego de 11 años de tramitación. La reforma logró introducir una serie de cambios hasta ese momento impensables, como el refuerzo del carácter público del recurso, el establecimiento de una nueva regulación para la constitución de derechos de agua, el ejercicio y eventual extinción de derechos de agua no utilizados y la protección de la función que el agua cumple en los ecosistemas.

Siguiendo a diversos autores que establecen la importancia de las ideas en la política ambiental, especialmente para destrabar escenarios donde las reformas son *a priori* difíciles de concebir (Cortez y Maillet 2018, Allain y Madariaga 2019), en este artículo analizamos el rol que tuvieron las ideas en la aprobación de esta reforma. Utilizando la perspectiva de las coaliciones promotoras (Sabatier 1998, Sabatier y Jenkins-Smith 1999, Sabatier y Weible 2010), respondemos a la pregunta: ¿De qué manera influyeron las ideas en la aprobación de la reforma al Código de Aguas

de 2022 en Chile? Más específicamente, nos interesa analizar qué roles tuvieron las ideas en la formación de coaliciones.

Para estudiar esto, elaboramos una base de datos con 829 declaraciones emitidas por actores que participaron en la discusión de la reforma entre enero de 2011 y marzo de 2022. Las declaraciones se categorizaron y analizaron siguiendo un análisis de contenido cualitativo (Schreier 2013). El artículo muestra la existencia de dos coaliciones con posturas claras y opuestas en términos de sus creencias respecto a la reforma al Código de Aguas. Mientras la coalición que denominamos *statu quo* privilegiaba el rol del agua en el crecimiento económico y destacaba la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica sobre los derechos ya constituidos, la coalición que denominamos “reformista” destacaba la importancia del agua como bien público y su uso para el consumo humano, a la vez que abogaba por un mayor rol del Estado en su gestión. La evolución de los discursos de ambas coaliciones muestra un proceso de aprendizaje donde cada coalición incorporó elementos importantes de las ideas de su contraparte, elementos que quedaron finalmente plasmados en la reforma de 2022.

La estructura del artículo es la siguiente. En la próxima sección, se presenta el marco teórico basado en la literatura sobre coaliciones promotoras. A continuación, describimos la metodología del estudio. En la sección subsiguiente, desarrollamos el estudio del caso, dividiéndolo en dos periodos, 2011-2016 y 2017-2022. En la conclusión, reforzamos la importancia de analizar las ideas como fuente de cambio en contextos *a priori* difíciles. También, reflexionamos sobre el tipo de cambio al que dan origen estos procesos, si son más o menos transformativos.

2. Ideas y cambio de política

Desde la década del noventa se ha venido incrementando la noción de que las ideas y las creencias¹ son elementos centrales en el análisis de las políticas públicas (Campbell 2002). Esto se debe a que la deliberación de políticas se desarrolla dentro de un ámbito del discurso y bajo un sistema

¹ En este artículo, utilizamos la noción de Béland y Cox (2010) de ideas como creencias causales; esto es, ideas que proveen no solo una interpretación del mundo y de cómo se conectan las personas y las cosas, sino que también ofrecen formas de actuar en él. En este contexto, las ideas proveen interpretaciones a los problemas, posibles soluciones y maneras de llevarlas a cabo. Para una discusión filosófica sobre la relación entre ideas y creencias, véase Díez Patricio (2017).

de ideas y normas que permiten a los actores hacer comprensibles sus intereses y objetivos (Hall 1993). Las ideas permiten formas de pensar, enfrentar problemas, elaborar soluciones y entregan guías para la acción política y social. Además, cuando las ideas se conciben como creencias, simbolizan argumentos lógicos que las personas emplean para dar sentido y estructurar una imagen del entorno en que se desenvuelven (Béland y Cox 2010).

Hay diversas formas de entender el rol de las ideas en política y en el cambio de políticas, más específicamente. Podemos mencionar al menos tres de ellas, que han sido aplicadas para entender cambios de política en ambientes adversos al cambio, como el chileno, particularmente en el caso de sectores ambientalmente relevantes, como energía. Destacan aquellas relacionadas con los cambios de paradigma (Madariaga y Gladina 2018), aquellas relacionadas con la hibridación o bricolaje (Allain y Madariaga 2019, Maillet y Rozas 2019) y aquellas enfocadas en los *framings* o encuadres (Martínez y Maillet 2025).

En primer lugar, destacan las teorías sobre el aprendizaje social, que entienden a las ideas estructuradas en diversos niveles (paradigmas, programas, instrumentos) que permiten, a su vez, estructurar las políticas públicas. Estas plantean la dinámica de instalación de ideas dominantes en determinados paradigmas y discuten la manera como las formas de conocimiento emergentes pueden reemplazar a aquellas en el contexto de diversas crisis y en la medida que estas muestren una mejor capacidad de explicar dichas crisis (Hall 1993). En segundo lugar, están las teorías sobre la hibridación, que refieren a la combinación de ideas de diferentes fuentes o paradigmas que crean nuevos enfoques de política y generan cambios adaptativos (Maillet y Rozas 2019). Estas se emparentan con las teorías del bricolaje, que refieren a la adaptación y reutilización de ideas existentes para nuevas situaciones de política, a menudo combinando elementos de diferentes orígenes para crear soluciones innovadoras (Campbell 2005). En tercer lugar, mencionamos los enfoques del enmarcamiento o encuadre (*framing*) (Benford y Snow 1988, Brulle y Roberts 2017). En estos, las ideas permiten a los actores diagnosticar un evento o aspecto de la vida social como problemático y proporcionar justificaciones y formas de abordarlo, frecuentemente a través de la acción colectiva.

En este artículo, emplearemos una cuarta conceptualización asociada a las coaliciones promotoras. Esta ha sido utilizada profusamente para comprender los procesos de conflicto y cambio de política hídrica (Ellison 1998, Heinmiller 2013), incluido el caso de Chile (Cortez y Maillet 2018), lo que la hace particularmente útil. La elección se basa en varias consideraciones: en primer lugar, mientras que las teorías del encuadre se utilizan frecuentemente para comprender los resultados de la política contenciosa y cómo actores subordinados (y frecuentemente extrainstitucionales) logran cambiar las lógicas dominantes mediante nuevas ideas, en esta investigación nos centramos en procesos que ocurren principalmente dentro de la institucionalidad y no ponemos el foco en la política contenciosa —aun cuando dichos actores puedan formar parte de los procesos observados (véase Cortez y Maillet 2018). En segundo lugar, si bien las teorías del bricolaje se centran en el tipo de ideas y en cómo se relacionan, esta investigación requiere también un foco en el grado de cambio, dado que estas teorías tienen menos herramientas para diagnosticar. En tercer lugar, mientras que las teorías del aprendizaje abordan el grado de cambio, se centran principalmente en las políticas y los instrumentos; es decir, en los objetos del cambio, mientras que nosotros nos centramos en los agentes del cambio o la formación de coaliciones que permiten la propagación de las ideas. Respecto de esto último, si bien hay conceptualizaciones que ponen foco en las coaliciones del cambio (véase Allain y Madariaga 2019), estas no tienen como eje principal el rol de las ideas en la formación de coaliciones.

2.1. El marco de las coaliciones promotoras como motor del cambio

El marco de las coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework*) se centra en la conceptualización de las políticas como un sistema de creencias en el que distintos actores usan sus ideas para interpretar las causas y soluciones de problemas públicos (Sabatier 1998, Sabatier y Jenkins-Smith 1999, Sabatier y Weible 2010). Son concebidas, además, como parte fundamental del cambio de políticas (Bennett y Howlett 1992, Cairney 2016).

Una coalición promotora se entiende como un conjunto de actores que están interesados en una política pública, comparten un sistema de creencias y se coordinan para incidir en el debate y modificar la política.

Los actores buscan crear alianzas con quienes tienen núcleos de creencias similares, entre ellos, legisladores, líderes e investigadores, además de propagar sus ideas en diferentes escenarios, como el Congreso, ministerios, medios de comunicación, universidades e instancias judiciales (Sabatier y Weible 2010). Hay dos conceptos vitales para comprender la formación de coaliciones y el cambio de política en este contexto: el subsistema de política y el sistema de creencias.

Un subsistema de política corresponde al sector de política pública en el que se desenvuelven los actores y las discusiones. Considera a diversos actores que inciden en las políticas y que utilizan sus sistemas de creencias para generar un cambio. Usualmente, un subsistema de política está integrado por una coalición mayoritaria y una o más coaliciones minoritarias. Esta configuración se transforma y puede derivar en un escenario político en el que dos o más coaliciones compitan o un escenario con una coalición dominante y coaliciones subordinadas. Las coaliciones tienen recursos, entre ellos, autoridad legal para tomar decisiones políticas, liderazgo, información, capacidad de movilización y recursos financieros (Sabatier y Weible 2010).

Un sistema de creencias refiere a una serie de estructuras de pensamiento, ideas y opiniones sobre un subsistema de políticas que puede establecerse tanto a nivel individual como a nivel de coalición. Los sistemas de creencias de cada coalición se organizan en tres niveles jerárquicos. El primer nivel, denominado núcleo profundo, incluye a las creencias normativas y ontológicas básicas, que son amplias y estables. Comprende los parámetros fundamentales que se observan a lo largo de todos los subsistemas de la política, como la valoración normativa de la libertad individual frente a la igualdad social, identidades socioculturales, derechos individuales y colectivos, etcétera. Generalmente, en este nivel, las creencias son resistentes al cambio (Sabatier 1998).

El segundo nivel, del núcleo de la política, concierne a aspectos de alcance moderado que comprenden el subsistema de política en específico. Incorporan prioridades de valores fundamentales sobre el problema, percepciones básicas vinculadas a la seriedad de dicho problema y sus principales causas. Pese a su resistencia al cambio, son más propensas a ser modificadas que el núcleo profundo (Sabatier y Weible 2010).

Finalmente, en el tercer nivel, encontramos los aspectos secundarios del sistema de creencias que aluden a instrumentos e informaciones

específicas del subsistema de política. Entre ellos, programas específicos, preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o los reparos presupuestarios (Sabatier 1998).

El cambio en la política pública al interior de un subsistema puede concebirse como el resultado de dos procesos: por una parte, los esfuerzos de las coaliciones promotoras por trasladar e insertar sus sistemas de creencias en los programas de acción gubernamental; por la otra, debido a una alteración externa o las consecuencias de sucesos sistémicos sobre los recursos, oportunidades y obstáculos de los actores del subsistema (Sabatier y Weible 2010). En este artículo nos enfocamos en el primero.

2.2. Tipos de cambio y su resultado

El cambio se determina por la magnitud de las transformaciones en el sistema de creencias que sostiene un subsistema de políticas (Sabatier 1998, Sabatier y Jenkins-Smith 1999, Sabatier y Weible 2010). Este implica pugnas constantes entre miembros de distintas coaliciones que intentan incorporar sus ideas acerca de la política. Los actores encuentran oportunidades para mover sus ideas de forma coherente con sus creencias sobre el núcleo de la política; los miembros de las coaliciones en disputa impugnan la información que sugiere que sus creencias del núcleo profundo o del núcleo de la política pueden ser inválidas e inalcanzables. Normalmente, los involucrados utilizan la política formal o los partidos políticos para crear y reforzar sus creencias o utilizan las creencias para atacar las opiniones de sus oponentes (Sabatier 1998). Esto sucede recíprocamente hasta que alguna coalición logra insertar con éxito ideas y creencias sobre la política en la coalición opuesta y mover parámetros de las políticas subyacentes o protegerlas de la crítica.

Para este trabajo, definimos tres resultados posibles del cambio (tabla 1). Un primer tipo de cambio lo denominamos “cambio cosmético” y es aquel que refiere únicamente al núcleo secundario. Este tipo de cambio puede tener dos orígenes. Por un lado, puede derivar de un cambio adaptativo, lo que implica actualizar los instrumentos de la política a un nuevo escenario sin que cambien las lógicas subyacentes al sistema de creencias (véase Maillet y Rozas 2019). Por otro lado, puede derivar de la defensa de la coalición dominante a través de un cambio a elementos

marginales del subsistema de política, cuyo objetivo es aplacar la crítica de la coalición contendora (véase Madariaga 2017).

Un segundo tipo de cambio lo denominamos “aprendizaje”. El aprendizaje resulta de la experiencia y/o de la incorporación de nueva información, y está relacionado a la revisión de los elementos más variables del sistema de creencias (Sabatier 1998). Si bien el cambio ocurre principalmente en los aspectos secundarios, la modificación de estos puede implicar también modificaciones en algunos aspectos nucleares de la política. Maillet y Rozas (2019) han destacado que este tipo de cambio puede implicar transformaciones importantes, aunque no cambie el núcleo duro de la política. El aprendizaje entre las coaliciones se evidencia en la modificación recíproca de los sistemas de creencias de los actores. Así, las coaliciones participan en una forma de aprendizaje para adaptarse a las creencias de las coaliciones oponentes, sobre todo cuando sus puntos de vista se convierten en muy relevantes para ser omitidos.

Para finalizar, tenemos un tercer tipo de cambio que llamamos “paradigmático”. Este tiene que ver con el cambio en los objetivos de las políticas y sus fundamentos normativos y empíricos, y se genera solo en circunstancias especiales vinculadas a cambios de mayor magnitud en los paradigmas políticos o en el conjunto de ideas políticas dominantes (Hall 1993). Hablamos, así, de cambio paradigmático cuando en respuesta a una coalición contendora cambian las creencias profundas asociadas a una política.

● TABLA 1. TIPOS DE CAMBIO

	CAMBIO COSMÉTICO	APRENDIZAJE	CAMBIO PARADIGMÁTICO
Definición	Modificación de los aspectos más superficiales del sistema de creencias.	Incorporación de ideas de la coalición contendora al sistema de creencias propio.	Sustitución de un núcleo de creencias por otro.
Consecuencias observables	Cambian los aspectos secundarios del sistema (instrumentos), pero no las ideas centrales del subsistema de política ni las del núcleo duro.	Las coaliciones incorporan ideas de la coalición contendora en distintos niveles del sistema de creencias, pero manteniendo los elementos centrales de ellas.	Reemplazo del conjunto del sistema de ideas asociado a una política en sus tres niveles.

Fuente: elaboración propia.

3. Metodología

La metodología utilizada es de tipo cualitativa. Los datos provinieron de dos fuentes: una base de datos de recortes de prensa y la historia de la ley². La base de datos de recortes de prensa contiene todos los artículos divulgados en el medio de comunicación *La Tercera* que mencionan las palabras estratégicas “reforma Código de Aguas”, “reforma de agua” y “reforma al uso del agua” entre 2011 y 2022. *La Tercera* fue el medio seleccionado porque, al momento de realizar la investigación, contaba con más publicaciones sobre el tema respecto a los otros medios de circulación nacional consultados (*El Mercurio*, *Diario Financiero*): 872 en total, omitiendo entradas similares. Se depuraron los resultados, excluyéndose las notas de prensa que no hacían referencia a la discusión específica de la modificación al Código de Aguas derivada de la moción parlamentaria de 2011 (Boletín 7543-12)³, quedando una muestra final de 167 artículos, incluyendo notas de prensa, entrevistas y columnas de opinión. De estas se extrajeron las declaraciones de diversos actores referidas al Código de Aguas (unidad de análisis), con lo que se logró un universo final de 829 citas.

Las citas se almacenaron en un libro de trabajo de Excel y se clasificaron por fecha de publicación. Siguiendo un análisis de contenido cualitativo (Schreier 2013), se extrajeron conceptos claves de estas citas, los que fueron luego asignados a uno de los tres niveles de creencias siguiendo la teoría de coaliciones promotoras (tabla 2). Además, se incorporó un identificador del tipo de actor y, para el caso de actores políticos, su ideología (izquierda, centro, derecha). Finalmente, para encontrar las coaliciones, se juntaron tipos de actores según coincidieran los conceptos más preponderantes en las respectivas citas. Por ejemplo, para las categorías empresarios/organizaciones empresariales, organizaciones de regantes/canalistas y centros de estudio hay coincidencia en que el concepto más frecuente en las citas asociadas es “propiedad privada”, de manera que fueron agrupados en una misma coalición.

² Adicionalmente, hicimos cuatro entrevistas a actores clave con el fin de confirmar y triangular la información.

³ Entre las notas excluidas están aquellas relativas a litigios entre privados (SNA y sanitarias); a la reforma al Código de Aguas promulgada en 2018 (Ley 21.064), y a las propuestas de modificaciones al Código de Aguas en el marco del proceso constituyente llevado a cabo entre 2020 y 2022.

● **TABLA 2. ESTRUCTURA DE CREENCIAS DE LAS COALICIONES PROMOTORAS EN EL SUBSISTEMA DE LA POLÍTICA DEL AGUA EN CHILE**

	NÚCLEO DURO	NÚCLEO DE LA POLÍTICA	ASPECTOS SECUNDARIOS
Características	Axiomas normativos vinculados al rol y gestión del agua. Ej.: “El Estado dispone de las aguas porque son bienes públicos; determina usos prioritarios y caudales sociales”.	Posiciones de valor relativas a la importancia del agua. Ej.: “Los derechos de agua son vitales para el mantenimiento de la seguridad jurídica de los proyectos de inversión y protegerlos debe ser el principal objetivo de la política pública”.	Instrumentos, decisiones instrumentales e información asociada a ellos. Ej.: “El rol fiscalizador de la Dirección General de Aguas debe fortalecerse”.
Alcance	Sobre todos los subsistemas de políticas públicas.	Específico de un subsistema.	Específico de un subsistema.
Probabilidad de cambio	Muy baja	Baja	Alta

Fuente: elaboración propia a partir de Sabatier y Jenkins-Smith (1999) y Hall (1993).

El análisis se dividió en dos etapas. La primera etapa (2011-2016) corresponde al periodo en que se levanta la moción en la Cámara de Diputados y se aprueba el proyecto de ley para su discusión. La segunda etapa (2017-2022) comprende el periodo de discusión en particular en comisiones, tras la presentación del Primer Informe de la Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado (HDL 21.435).

Esta división es pertinente considerando el contexto de movilización social y repolitización de la época, dado el incremento de demandas por reformas políticas y de pueblos originarios. En 2011 y 2012, las protestas socioterritoriales alcanzan su punto álgido, creando un entorno de intensa presión sobre el sistema político que facilita la presentación y aprobación inicial del proyecto de ley. Posteriormente, se observa un periodo de disminución de la actividad hasta 2016, cuando las movilizaciones resurgen y se mantienen en un nivel alto hasta 2019 (Maillet *et al.* 2020). Este resurgimiento marca el inicio de la segunda etapa (2017-2022), durante la cual la discusión del proyecto de ley se vuelve más detallada y se aborda en las comisiones del Senado.

4. Antecedentes: el contexto del agua en Chile y las reformas legales

A continuación, mostramos los fundamentos de la problemática del agua en Chile y el impacto del Código de Aguas de 1981 en la gestión del recurso, además de una revisión de las principales modificaciones que experimentó previo a la reforma de 2022.

A 2020, el consumo de agua en Chile ascendía a 4.900 m³/segundo, es decir, a 166 mil millones de m³/año. De esta cifra, el 93% del agua se utilizaba de manera no consuntiva, lo que significa que no se consume ni se pierde en el proceso de uso y está disponible para otros usos posteriores, destinándose, principalmente, a la generación hidroeléctrica. El 7% restante correspondía a extracciones consuntivas, de las cuales el sector agrícola registraba el mayor consumo (72%), seguido por el agua potable residencial (12%), consumo industrial (7%), uso minero (4%) y sector pecuario y uso consuntivo en generación eléctrica (5%) (Donoso 2015, MOP 2020).

La Constitución Política de 1980 definió al agua como bien de uso público. No obstante, la misma Constitución estableció la posibilidad de fundar derechos de aprovechamiento que constituyen propiedad sobre el agua y que fueron entregados en forma gratuita y a perpetuidad a los usuarios individuales (Constitución, art. 19, nros. 23 y 24), generando una protección y garantía constitucional de derecho de propiedad que subordinó a la noción de bien de uso público (Novoa 2014). Gracias a esto, el agua se convirtió en un elemento transable en el mercado (Bauer 2004). Este último es el responsable de fijar la asignación socialmente óptima del agua y, en consecuencia, la eficiencia en su uso se consigue mediante transacciones de derechos de agua entre agentes privados. En efecto, se entrega a los particulares con áreas productivas a cargo el dominio absoluto sobre las aguas, instaurándose un mercado de aguas.

Adicionalmente, el código separa los derechos de aprovechamiento de las aguas de la propiedad de la tierra, lo que hace posible la capitalización del bien y una dicotomía entre los propietarios de agua sin tierra y propietarios de tierra sin agua. Asimismo, transfiere el control de los organismos estatales a actores privados, principalmente a las asociaciones de canales de riego y a las Juntas de Vigilancia. En efecto, si bien la gestión de los recursos hídricos la realiza el Ministerio de Obras Públicas

(MOP) a través de la Dirección General de Aguas (DGA) y la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH), el Estado no tiene control sobre ellos, sino que son los titulares de derechos de propiedad privada quienes determinan la asignación, el tipo de uso y la medida en que se distribuyen los derechos de agua (Budds 2020).

Entre 2005 y 2018, se propusieron 15 proyectos de reforma al Código de Aguas y seis proyectos de protección de glaciares (Chahuán 2022). De ellos, únicamente se promulgaron tres con éxito: en 2005, la ley 20.017, que modifica el Código de Aguas; en 2018, la ley 21.064, que introduce modificaciones al marco normativo en materia de fiscalización y sanciones, y la de 2022, que es objeto de análisis de este artículo.

La reforma de 2005 incorpora cambios en el ámbito de las aguas subterráneas, modifica el registro público de derechos de aprovechamiento de aguas (DAA) y fortalece la protección de aguas y cauces. Además, introduce un pago de patentes por no uso de las aguas y modifica el instrumento del Decreto de Escasez Hídrica (Ley 20.017). La reforma de 2018 introduce los principios de sustentabilidad del acuífero y protección de la calidad de las aguas, y otorga mayores atribuciones de fiscalización a la DGA, así como una mayor información sobre los derechos de aguas y el establecimiento de nuevas infracciones, que pueden ser sancionadas por la dirección. También, modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, en ese orden, perfeccionando el delito de usurpación de aguas; se aumentan las multas y se crea un nuevo ilícito penal para el usuario que las duplique, teniendo conocimiento del título de su derecho de aguas (Ley 21.064).

La ley 21.435 de 2022, que reforma el Código de Aguas, es la más comprensiva que se ha realizado en la materia. Introduce 137 modificaciones al texto, cuyos aspectos más destacados son (DGA 2022b): la consagración del acceso al agua y el saneamiento como un derecho humano esencial e irrenunciable, que debe ser amparado por el Estado y que se trata de un bien nacional de uso público, cuyo dominio y empleo pertenecen a todos los habitantes de la nación (artículo 5); la protección que realiza a las aguas de comunidades indígenas en función de las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile (artículo 5); el establecimiento de usos prioritarios del agua y el reconocimiento de que cumple una función de preservación ecosistémica (artículo 5 bis); la introducción

de las instituciones de extinción y caducidad de los DAA (artículo 5 ter); la introducción de disposiciones para contribuir a un uso sustentable de las aguas y el establecimiento de que los futuros DAA serán de carácter temporal (artículo 6); finalmente, la introducción de planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas (artículo 293 bis) y la creación del Fondo para la Investigación, Innovación y Educación en Recursos Hídricos (artículo 293 ter).

A continuación, presentamos el análisis de las dos coaliciones identificadas en cada periodo (2011-2016 y 2017-2022) y las ideas-creencias subyacentes a cada una.

4.1. Coaliciones promotoras en el primer periodo: 2011-2016

El primer periodo (2011-2016) se caracteriza por el inicio de la discusión en la Cámara de Diputados. En marzo de 2011, se presenta la moción que establece una ley para reformar el Código de Aguas (Boletín 7543-12) por los parlamentarios Patricio Vallespín (DC), Roberto León (DC), Enrique Accorsi (PPD), Enrique Jaramillo (PPD), Guillermo Teillier (PC), Alfonso De Urresti (PS), Fernando Meza (PR), Leopoldo Pérez (RN), Andrea Molina (UDI) y Alejandra Sepúlveda (FRVS). En noviembre, se conforma la Bancada Transversal por el Agua, integrada por 13 diputados de partidos de izquierda, centro y derecha, cuyo objetivo es velar por los derechos de los ciudadanos a acceder al recurso hídrico (HDL 21.435). Esta bancada se transformará, posteriormente, en la Comisión Permanente de Recursos Hídricos de la Cámara de Diputados (Arellano y Schüller 2014).

En esta etapa, emerge el primer conflicto por el agua que trae consecuencias parlamentarias. Específicamente, en la provincia de Petorca, región de Valparaíso, se movilizan vecinos y organizaciones de la sociedad civil para presionar las discusiones acerca de la crisis hídrica que afecta a la zona. Asisten más de 400 campesinos de la provincia a un debate en la Cámara de Diputados y se crea una comisión para investigar las extracciones ilegales de agua y áridos en los ríos de Chile (Mundaca y Panes 2018). De tal modo, comienzan a articularse actores públicos y privados a favor de la reforma.

Hacia 2016, las zonas decretadas con escasez hídrica suman más de 60 (DGA 2021) y, en paralelo, los científicos declaran una “mega sequía” en el territorio nacional (Morales 2021). Ese año, la Cámara de Diputados

aprueba el proyecto de ley y envía la discusión a segundo trámite constitucional en el Senado, para que se analice en la Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía (HDL 21.435).

Coalición statu quo: contraria a la reforma

Podemos identificar una coalición *statu quo* opuesta a la reforma, conformada por organizaciones empresariales y gremiales, así como por actores políticos de derecha, incluidos parlamentarios y representantes de los dos gobiernos de Sebastián Piñera. Además, esta coalición cuenta con el respaldo del centro de estudios Libertad y Desarrollo y expertos independientes (abogados e ingenieros) que han sido destacados como importantes engranajes de las discusiones parlamentarias (Avendaño y Vergara 2022).

Respecto a los gremios empresariales, destacan aquellos que utilizan el agua en sus procesos productivos: la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Federación Gremial Nacional de Productores de Fruta (FEDEFRUTA), la Asociación de Exportadores de Frutas de Chile (ASOEX), la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) y el Consejo Minero. A ellos se suman distintos gremios agrupados en la Confederación de Canalistas de Chile (CONCA)⁴.

Entre los representantes políticos, destacan diputados y senadores de partidos de derecha —Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI)— que concurren no solo por afinidad ideológica, sino también por interés económico, pues poseen ellos mismos derechos de agua inscritos (CIPER 2015, Barrera 2017).

En el sistema de creencias de la coalición *statu quo*, el núcleo profundo se basa en la idea de que el agua es un bien económico sujeto a la propiedad privada. Esta coalición sostiene la creencia fundamental de que la gestión privada de las aguas implica un incentivo para el crecimiento económico y el uso eficiente de los recursos hídricos. Por lo tanto, las

⁴ Hay una amplia literatura que conceptualiza la influencia del empresariado en política bajo la idea del “poder empresarial” (Hacker y Pierson 2002, Fairfield 2015) y que ha sido utilizada para analizar diversos sectores de políticas públicas en Chile (Maillet y Carrasco 2019, Bril-Mascarenhas y Madariaga 2019). Para el caso de la reforma al Código de Aguas, Madariaga, Maillet y Rozas (2021) analizaron los distintos canales a través de los cuales el empresariado logró bloquear la reforma durante buena parte de su tramitación. En esta línea, los hallazgos de este trabajo pueden ser insumos valiosos para la comprensión tanto del “poder instrumental”, esto es, las acciones políticas explícitas desplegadas por el empresariado en Chile, como también del “poder discursivo” del mismo.

categorías asociadas al núcleo profundo de la coalición son: propiedad privada y formulaciones similares de defensa al derecho de propiedad sobre los DAA; mercado, y crecimiento económico, que incluye el uso de los conceptos “desarrollo”, “desempeño”, “progreso económico” y “productividad económica”. También, la idea de “multifuncionalidad” de las aguas, que incorpora la función productiva del recurso.

Para esta coalición, el Estado es ineficiente en la gestión del recurso, dado que no es capaz de invertir en infraestructura, embalses o canales que mejoren las condiciones del agua disponible, siendo el mercado el medio más eficiente para lograr esos fines (Lüders 2016). Más aún, a fin de generar oposición a la reforma, los representantes de la coalición *statu quo* construyen una narrativa que relativiza la evidencia científica del efecto que tiene la acción humana en la crisis hídrica, según la cual la explotación para actividades productivas no afecta la disponibilidad del recurso. Finalmente, recalcan el carácter inconstitucional de la reforma.

Por ejemplo, Lucas Palacios, vocero de Avanza Chile⁵ y quien sería, posteriormente, ministro de Economía durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022), sostiene en 2015 que

No parece una buena idea que el proyecto presentado por el gobierno [de Michelle Bachelet] pretenda establecer una prelación de la función ecosistémica por sobre la productiva, ya que en algunos casos la función productiva para la alimentación de una población puede ser más importante que el medio ambiente. (*La Tercera* 2015)

Asimismo, Patricio Crespo, presidente de la SNA, afirma que

El propio Ejecutivo ha propuesto cambios al código que amenazan directamente el derecho de propiedad de los titulares de derechos de aprovechamiento, y se ha señalado que somos ideológicos al plantearlo (...) Esta es una propuesta inconstitucional de modificación al Código de Aguas. (Alonso 2015)

Para reforzar las creencias nucleares, los actores de esta coalición también levantan ideas en el nivel del núcleo de la política acerca de la

⁵ Fundación que se creó en 2014, luego de que Sebastián Piñera terminara su primer gobierno. Esta institución se transformó en la plataforma con que el mandatario y su entorno operaron como oposición al gobierno de Michelle Bachelet. Estaba integrada por Gonzalo Blumel, Andrés Chadwick, Cecilia Pérez, Roberto Ampuero, Cristián Larroulet, Felipe Larraín, Lucas Palacios, Joaquín Lavín y Evelyn Matthei, muchos de los cuales formarían, a la postre, parte del gabinete presidencial durante su segundo mandato (2018-2022) (Catena 2018).

relevancia del mantenimiento de la estabilidad jurídica; es decir, mantener la previsibilidad del marco legal en relación con los derechos de aguas para garantizar la seguridad jurídica que requieren proyectos de inversión. Por ende, las categorías asociadas son: seguridad jurídica (certeza jurídica, estabilidad jurídica) e inversión.

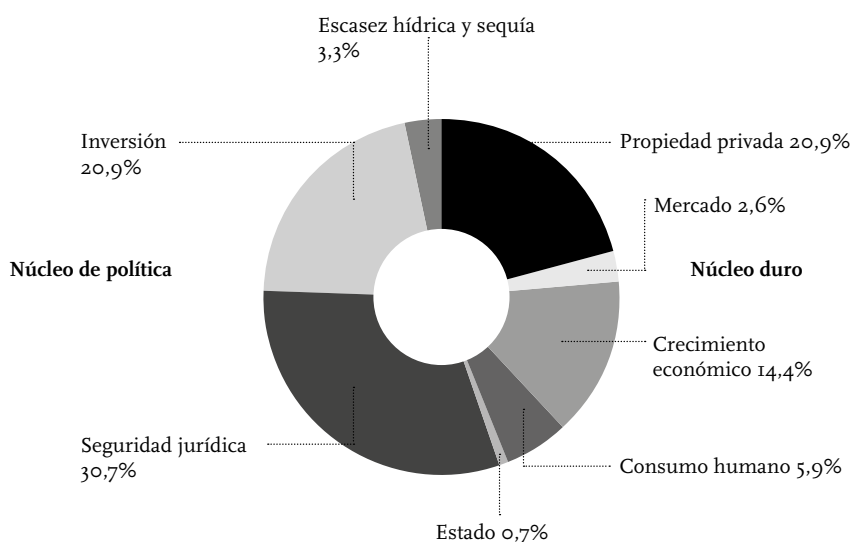
Sobre la seguridad jurídica, los dichos de Pablo Pérez, presidente de la Sociedad del Canal de Maipo, sintetizan la postura de los actores que creen que la reforma genera incertidumbre en el sector agrícola y productivo. En ellos, “la certeza jurídica del derecho de aprovechamiento de aguas es fundamental para enfrentar las inversiones que se requieren” (Pérez en Cárdenas 2014). Asimismo, para la SNA, “el carácter privado e inmodificable de los derechos de aprovechamiento de aguas les otorga la seguridad necesaria para negociar y estimular dinámicamente el desarrollo económico del país” (Crespo en Alonso 2015).

En las discusiones en sala, diputados y senadores con intereses económicos comprometidos colaboran activamente para frenar el avance de la ley mediante ideas similares. Por ejemplo, en el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados participa Ignacio Urrutia (UDI), tenaz opositor de las modificaciones que proviene de una familia de agricultores que cuenta con siete empresas en el rubro (CIPER 2015). Durante la sesión de noviembre de 2016, el diputado está en contra de cambiar el sistema de DAA por concesiones temporales y declara que “el fin de los derechos a perpetuidad frena las inversiones en el sector agrícola” (HDL 21.435: 374). Igualmente, Ramón Barros (UDI), que cuenta con 10 hectáreas de DAA y dos empresas agrícolas (Barrera 2017), argumenta en la sesión que “en Chile el agua sobra” y considera la reforma una “expropiación encubierta” que no garantiza el crecimiento económico (HDL 21.435: 381-382).

En relación con los aspectos secundarios de las creencias de esta coalición, se observa que actores como Cristián Larroulet, fundador del centro de estudios Libertad y Desarrollo y ex jefe de asesores del presidente Sebastián Piñera, y José Miguel Stegmeier, presidente de la Sociedad Agrícola de Biobío, recurren a informes críticos que advierten de los impactos de la reforma en el mundo agrícola (*La Tercera* 2014a). Asimismo, indican que, en Chile, la institucionalidad hídrica y el código vigente funcionan razonablemente bien, con un sector privado activo en la gestión y administración del recurso (*La Tercera* 2014d).

El siguiente gráfico muestra la distribución porcentual de estos argumentos en el material revisado. Respecto al núcleo duro, los actores asociados a la coalición *statu quo* concentran sus menciones en los conceptos “propiedad privada” (20,9%) y “crecimiento económico” (14,4%), mientras que, en el caso de las creencias sobre el núcleo de política, las menciones se concentran en “seguridad jurídica” (30,7%) e “inversión” (20,9%).

● FIGURA 1. CONCEPTOS UTILIZADOS POR LA COALICIÓN *STATU QUO*, 2011-2016



Fuente: elaboración propia.

Coalición reformista o favorable a la reforma

Además de la coalición *statu quo*, hay una coalición reformista que se compone de actores favorables a la ley, entre ellos, diputados y senadores de partidos de izquierda y centro, junto a dos de derecha (RN y UDI), representantes del segundo gobierno de Michelle Bachelet, expertos y miembros de organizaciones ambientalistas.

Estos actores construyen sus argumentos de apoyo a la reforma sustentándose en informes científicos sobre el cambio climático y sus efectos en la escasez de agua en Chile. Juan Candía, representante de Fundación Chile, asevera que el cambio climático es “un fenómeno ins-

talado e indiscutible que está influenciando fuertemente los cambios en la disponibilidad del agua” (Fajardo 2016), lo que es necesario de tratar mediante modernizaciones al Código de Aguas.

Un denominador común entre los actores reformistas es la apelación constante a (re)posicionar la idea de que el consumo humano del recurso sea prioritario en zonas afectadas por la sequía y en zonas rurales que no cuenten con un sistema integrado de acceso a agua potable. En tal sentido, para esta coalición, el núcleo profundo de su sistema de creencias se compone por el axioma normativo del agua como derecho humano y bien público.

Del mismo modo, la coalición levanta argumentos relativos a las creencias “agua como recurso esencial para la vida” y que “debe ser del Estado de Chile y de todos los chilenos” (Piérola 2016), los que también se conforman como axiomas normativos que apoyan la proposición inicial, ya que para esta coalición corresponde al Estado asegurar el consumo humano. En función de ello, las categorías asociadas al núcleo profundo son: consumo humano, compuesta por los conceptos “derecho humano”, “uso humano”, “consumo humano”, “prioridad en los usos”, bien público (abreviación de bien de uso público, bien común, bien de interés público) y Estado.

Las ideas relativas a la priorización del consumo humano son el principal argumento y guían en un 50% la discusión (ver figura 2). Reinaldo Ruiz, delegado presidencial para los recursos hídricos durante el gobierno de Michelle Bachelet, sostiene que dar prioridad al consumo humano, sobre el derecho de propiedad que tienen personas naturales y el sector privado, es de los ejes centrales que desea introducir el Gobierno (*La Tercera* 2014c).

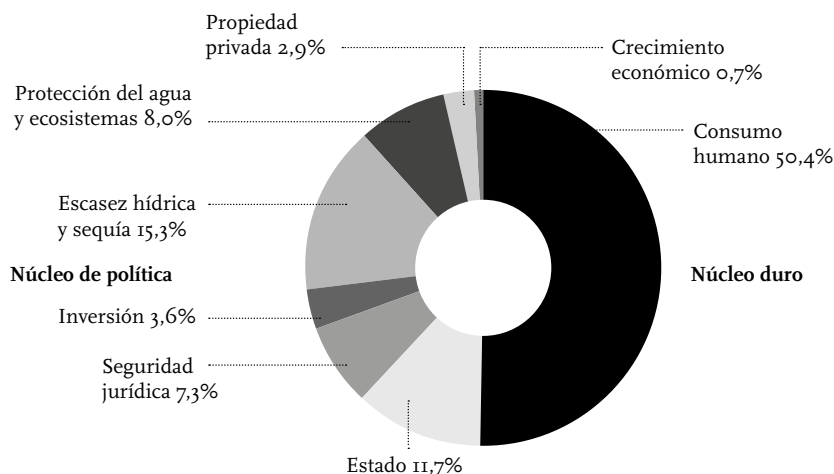
Para robustecer el apoyo a la reforma, los actores también sostienen creencias sobre el núcleo de la política vinculadas a modificar la política del agua por una que asegure su gestión sustentable; es decir, una gestión que incluya la protección de los ecosistemas y la consideración de los caudales ecológicos ante la escasez hídrica y la sequía. Tanto la presidenta Bachelet como diputados, senadores y representantes de organizaciones ambientales exigen que la nueva política introduzca limitaciones para lograr un uso del agua más equitativo que revierta la lógica de desarrollo imperante, donde los requerimientos de agua superan la disponibilidad de cuencas o la productividad de los pozos (Fernández 2016).

En concordancia, los problemas derivados de la escasez hídrica y la necesidad de proteger el agua y los ecosistemas son aludidos en un

23% (ver figura 2). Sara Larraín, directora de la ONG Chile Sustentable, exhibe la prevalencia de abordar estos temas y argumenta que la reforma a implementar debe establecer criterios científicos para determinar los caudales ecológicos e impedir conceder derechos en áreas protegidas (*La Tercera* 2014b).

Sobre los aspectos secundarios, los actores reformistas sostienen su apoyo a la reforma en investigaciones que demuestran que el Código de Aguas inhabilita al Estado para proteger la naturaleza jurídica del agua como bien público, dado que hay una preponderancia del derecho de propiedad privada a nivel constitucional (Morales 2015). Asimismo, la gran cantidad de autoridades administrativas con participación en temas hídricos (*La Tercera* 2016) dificulta que el Estado coordine la gestión, tanto horizontalmente, a través de instituciones y sectores, como verticalmente, a través de niveles y escalas de gobierno (Budds 2020). Para Alberto Undurraga, ministro de Obras Públicas de Michelle Bachelet, la reforma es una solución adecuada a estos problemas, pues limita las entidades que cuentan con atribuciones en el manejo del recurso, dando mayor injerencia al Estado (Campos y Wilson 2014).

● FIGURA 2. CONCEPTOS UTILIZADOS POR LA COALICIÓN REFORMISTA, 2011-2016



Fuente: elaboración propia.

En las discusiones en sala, los actores también adoptan los argumentos antes presentados. Los diputados y senadores que ingresan

la moción en 2011 exponen que la gestión y administración del agua no debe concebirse únicamente en términos económicos, sino que debe protegerse el agua como “un bien esencial para la sobrevivencia humana, de las demás especies y de los ecosistemas; además de un bien intangible para la cultura, la calidad de vida y el desarrollo social” (HDL 21.435: 3).

El diputado Enrique Jaramillo (PPD) y la diputada Alejandra Sepúlveda (FRVS) exponen durante el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados que, según informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Chile

Se encuentra muy atrasado en cuanto a la adopción de medidas desde el Estado para asegurar el uso adecuado del agua y suministro a toda la población. Por ello, se hace más que necesario asegurar el carácter público del vital elemento y regular su forma de aprovechamiento por los distintos interesados. (HDL 21.435: 376)

4.2. Coaliciones promotoras en el segundo periodo: 2017-2022

El segundo periodo se caracteriza por una mayor visibilidad y discusión de ciertos aspectos de la reforma. Esta etapa es especialmente conflictiva, ya que hay más presencia de actores con intereses económicos comprometidos que ponen a disposición sus recursos para la defensa de intereses, audiencias de *lobby*, intervenciones en sala, incidencia en medios de comunicación y campañas a nivel nacional contra la reforma (Arellano 2017)⁶.

Ante las presiones, en 2017, la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) introduce indicaciones al proyecto. Reemplaza la frase “otorgar a los particulares concesiones”, modalidad bajo la cual serían entregados los nuevos títulos de agua por un plazo de 30 años, por “constituir derechos de aprovechamiento”, situación que retrocede la redacción del proyecto y conserva lo establecido en el código de 1981, revalidando la lógica de inmutabilidad de los derechos. Adicionalmente, el sector minero se favorece, dada la eliminación del criterio que obligaba a las empresas del área a pedir autorización para el empleo de aguas halladas en sus lugares de operación (Arellano 2017).

⁶ Para una conceptualización y análisis de este proceso en términos de “poder empresarial”, véase Madariaga, Maillet y Rozas (2021).

En contestación a ello, ocurren decenas de protestas y manifestaciones de descontento (*El Mostrador* 2019). En esta etapa, asisten a la arena política con más notoriedad organizaciones ambientalistas, investigadores y expertos, e incluso, se sitúa la discusión en torno a modificar el código como prioritaria en los debates de la Convención Constitucional que comienza a operar en 2021 (Marusic 2022). No obstante, tras la segunda presidencia de Sebastián Piñera, nuevamente se introducen indicaciones al proyecto. Se mantiene el concepto de DAA, el carácter permanente de los mismos y la libre transferibilidad, a fin de dar certeza jurídica a los empresarios e inversionistas (Palma 2019), también cambian las prioridades legislativas, lo que extiende la discusión.

En 2019, ocurren dos hechos relevantes. Primero, Fundación Chile, Fundación Futuro Latinoamericano y Fundación Avina coordinan trabajos con 370 organizaciones públicas y privadas para abordar la transición hídrica (Leal 2021). Además, generan la iniciativa Escenarios Hídricos 2030, que se encarga de informar que el 44% de los problemas de brechas y riesgos hídricos en las cuencas son fallas en la institucionalidad y gobernanza del agua (Cofré *et al.* 2020), corroborando los planteamientos que por años levantaron actores reformistas.

Segundo, emerge la Sociedad Civil por la Acción Climática, plataforma que reúne a organizaciones del mundo ambiental a nivel nacional (territorial, sindical, académico) e internacional, entre ellas, la Asociación Interamericana para la Defensa del Medio Ambiente, Greenpeace y World Wildlife Fund (Hernández 2022). De 2019 a 2022, las mismas organizaciones generan alianzas para que Chile adhiera al Acuerdo de Escazú, instrumento ambiental que exige a los gobiernos mayores mecanismos para la participación ciudadana y la justicia ambiental, ámbitos relevantes para enfrentar la escasez hídrica (Cofré *et al.* 2020).

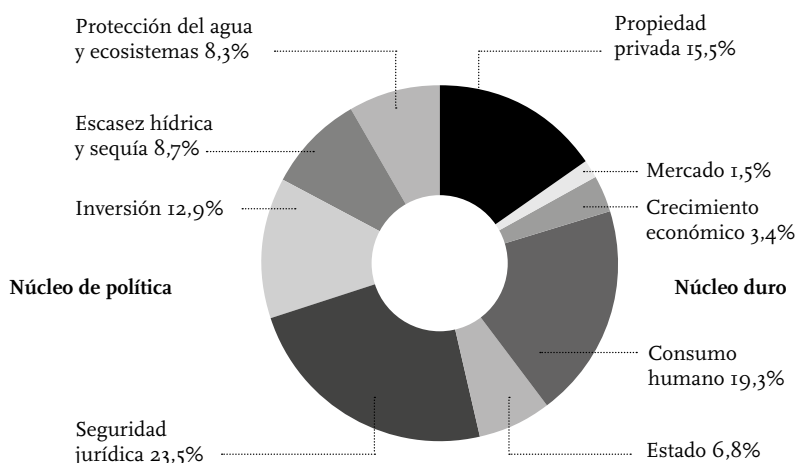
Coalición statu quo

En esta segunda etapa, continúa dominando la discusión la consideración del agua como un bien económico sujeto a la propiedad perpetua de los agentes y la necesidad de brindar certeza jurídica. En 2017, la Comisión de Recursos Hídricos del Senado aprueba en general el proyecto de ley. En respuesta a ello, Ricardo Ariztía, representante de la SNA, introduce en debates y seminarios ideas relativas a la

inconstitucionalidad de la reforma, dado que suprime la facultad de disposición permanente de derechos de aguas (*Pulso* 2018).

Lo mismo ocurre con el empleo de argumentos vinculados a la relación Estado-mercado. Felipe Martín, ingeniero agrónomo y ex secretario de la Comisión Nacional de Riego durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, cuestiona que el control del recurso quede en manos del Estado, porque este no sería capaz de reemplazar la administración privada que por años ha soportado sequías y no ha generado problemas a nivel nacional (Aravena 2017).

● FIGURA 3. CONCEPTOS UTILIZADOS POR LA COALICIÓN *STATU QUO*, 2017-2022



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, como puede observarse, en esta etapa se fortalecen e incorporan nuevas ideas a los discursos de esta coalición. La importancia del agua para consumo humano aumenta en 13 puntos en relación al primer periodo y pasa a igualar a la diada “propiedad privada-crecimiento económico” en términos de porcentaje de menciones. Por otro lado, las consideraciones sobre “escasez hídrica y sequía” y “protección del agua y ecosistemas” comienzan a aparecer en el debate. Entre ambas superan a “inversión” en la figura 3.

Actores empresariales como Ricardo Ariztía, presidente de la SNA, y Ronald Bown, presidente de la ASOEX, rescatan que la reforma priorice el uso y consumo humano, sobre todo en zonas rurales, aunque respal-

dan la idea de no intervenir el derecho de propiedad privada (*Pulso* 2018, Cabello 2019b).

En 2018, la SNA alude a abordar la escasez hídrica, en la medida que afecta a las fuentes de agua de los agricultores y el rendimiento agrícola de las hectáreas perjudicadas. Esta situación motiva al gremio a crear la Coordinadora por la Buena Reforma, que se enfoca, principalmente, en evitar las consecuencias negativas de la escasez hídrica en la producción, viendo una oportunidad para la inversión en tecnologías y diversificación de predios agrícolas en regiones (Cerna 2018). Asimismo, Juan Andrés Fontaine, ministro de Obras Públicas de Piñera (2018-2019), afirma que su cartera busca encargarse del problema de la escasez hídrica, razón por la cual la reforma se debe tramitar con rapidez (Cabello 2019a).

En los años siguientes, actores pertenecientes a esta coalición continúan apelando a la inconstitucionalidad del proyecto; no obstante, se asienta un consenso sobre asegurar el derecho humano al agua y compatibilizar los usos ambientales y económicos del recurso (Silva y Valenzuela 2019).

En relación con los aspectos secundarios de las creencias de esta coalición, se observa también un cambio en cuanto a fortalecer a las instituciones estatales que regulan el sector. Lucas Palacios y Gloria Aravena (independiente en comité RN) afirman que la DGA debe contar con mayores atribuciones y un presupuesto apropiado para cumplir con sus funciones de investigación, planificación y fiscalización (Aravena 2019, Leiva 2020).

Coalición reformista

En la segunda etapa (2017-2022), asegurar el derecho humano al agua continúa siendo la mayor preocupación de los actores favorables a la reforma, además de insistir en que el Estado adquiera más facultades. En un inicio, Carlos Estévez, director general de aguas durante el gobierno de Michelle Bachelet, señala que es pertinente una actualización del Código de Aguas que cambie el enfoque casi exclusivo en la productividad, para lograr “una gestión equilibrada del agua, que garantice el derecho humano de acceso al agua para consumo, saneamiento y subsistencia” (Fajardo 2017). En esa línea, busca que se sancione a los especuladores y titulares de derechos que almacenan agua y no la utilizan.

Del mismo modo, los actores reformistas levantan sus argumentos con las evidencias de que una serie de vulnerabilidades, incluidas la esca-

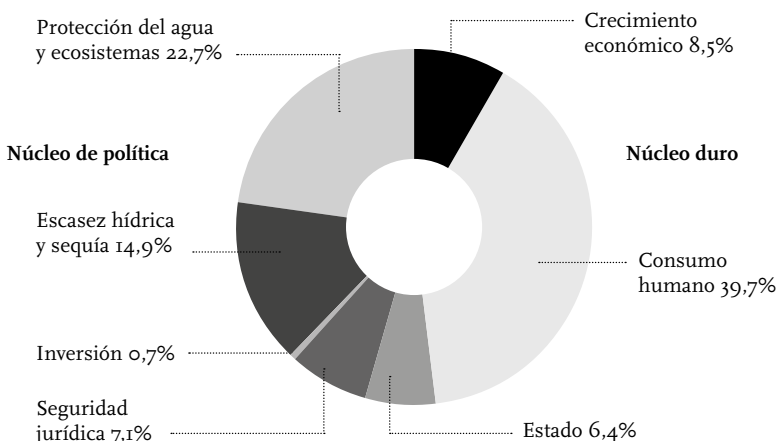
sez y la sequía, afecta los territorios. Para defender las modificaciones al Código de Aguas, los actores emplean ideas vinculadas a la escasez y protección del agua en un 22,7% y 14,9%, respectivamente (ver figura 4).

En los aspectos secundarios de la coalición reformista, nuevamente, los actores aluden a investigaciones del Banco Mundial y de la iniciativa Escenarios Hídricos, sobre la urgencia de modificar el Código de Aguas y dar respuesta a los problemas que ha generado una institucionalidad sobreburocratizada con más de 40 organismos distintos ejerciendo cerca de 100 funciones en materia de aguas (Cofré *et al.* 2020).

No obstante, en este periodo ocurren ciertos cambios, pues las creencias relativas al desarrollo económico encuentran eco en esta coalición. En efecto, en los últimos dos años de tramitación de la reforma, los actores reformistas aluden a la exigencia de abordar la conservación e importancia del agua, tanto para consumo humano y ecosistemas como para las actividades productivas del país.

En representación de lo anterior, en la discusión del segundo trámite constitucional en el Senado, Alfonso de Uresti, autor del proyecto, alude a la importancia de resguardar la “multifuncionalidad” de las aguas, posibilitando el consumo humano, el saneamiento, el uso doméstico de subsistencia, la preservación ecosistémica y la productiva (HDL 21.435: 1511).

● FIGURA 4. CONCEPTOS UTILIZADOS POR LA COALICIÓN REFORMISTA, 2017-2022



Fuente: elaboración propia.

4.3. *Discusión sobre tipo de cambio*

En las secciones anteriores, hemos detallado el tipo de ideas que cada coalición sostuvo en los dos periodos analizados. Con esta base, podemos evaluar el tipo de cambio ocurrido producto de la reforma de 2022.

En primer lugar, partiendo desde el cambio más básico, podemos observar que, en cuanto a los aspectos secundarios, las coaliciones coinciden en otorgar más facultades a la DGA para fiscalizar el mal uso del recurso hídrico (Leiva 2020). Asimismo, todos los sectores convergen en la idea de que es pertinente limitar a un menor número las más de 50 instituciones con incidencia en aguas, para lograr una administración más eficiente del recurso y una mayor coordinación pública (Aravena 2021). Esto constituye una modificación importante de los aspectos secundarios, toda vez que una mayor presencia de instituciones estatales en la gestión de los recursos hídricos era resistida, en un inicio, por parte de la coalición *statu quo* e implica una apertura a reforzar el rol del Estado en la política hídrica.

En relación con los aspectos nucleares del sistema de creencias, la coalición *statu quo* consigue que se mantengan como pilares fundamentales de la ley la importancia del agua para el desarrollo económico y la seguridad jurídica para no afectar las inversiones. Esta situación marca un precedente e incide notablemente en la aprobación de la reforma, pues en virtud de ello se acuerda que la limitación de 30 años al otorgamiento de derechos de agua sea válida únicamente para los nuevos y no para los ya concedidos (Ley 21.435). Asimismo, esta coalición logra establecer un consenso respecto a las disposiciones de no intervenir el derecho de propiedad de los agentes con DAA, parte fundamental de su núcleo duro. Esto permite descartar la existencia de un cambio paradigmático en el proceso.

Sin embargo, planteamos que sí hay un cambio de tipo aprendizaje y que las coaliciones enfrentan procesos de adaptación mutuos en asuntos que van más allá de los aspectos secundarios. Particularmente importante es la capacidad de la coalición reformista de insertar con éxito la prioridad de consumo humano en la coalición *statu quo*, lo que se manifiesta, sobre todo, en el segundo periodo. En efecto, en las votaciones finales del proyecto de ley, aquel punto que se refiere a la prioridad del consumo humano se aprueba por unanimidad en el Congreso (Alonso

2021). Otro aspecto de ello, ligado ya no al núcleo duro, sino también al núcleo de políticas, es el reforzamiento de las consideraciones relacionadas a la sequía y el uso ecosistémico de las aguas, que se refleja en el apoyo a los artículos 5 y 6 (Cabello 2019a, Cabello y Poblete 2019).

En síntesis, si bien el núcleo duro de la política mantiene los pilares centrales asociados a la protección de la propiedad privada y el crecimiento económico, se logra incorporar consideraciones relativas al derecho humano al agua que no estaban presentes previamente. Del mismo modo, en los niveles inferiores del sistema de creencias, se introducen ideas asociadas a la consideración de la escasez hídrica y el uso ecosistémico del agua, así como también al fortalecimiento de las herramientas de gestión y fiscalización estatal del recurso.

5. Conclusiones

En este artículo, hemos analizado el proceso de cambio del Código de Aguas en Chile entre 2011 y 2022. La escasez del recurso para consumo humano y la explotación desmedida en actividades productivas fueron parte de las preocupaciones que llevaron a plantear dicha reforma. Pese al tiempo transcurrido en su discusión y la oposición de diversos actores económicos y políticos, esta implicó cambios importantes en la política hídrica, particularmente, al instaurar la prevalencia del derecho humano al agua, fortalecer el rol del Estado en la gestión de dicho derecho y establecer la caducidad de los derechos de agua no utilizados. También implicó la continuidad de elementos clave, como los DAA privados y la invariabilidad de los derechos ya asignados. En este artículo, analizamos, en particular, el rol de las ideas en dicho proceso de cambio y el tipo de cambio acaecido. Para ello, nos valimos de la teoría de las coaliciones promotoras, una base de datos de artículos de prensa y el análisis de la historia de la ley. En específico, se prestó atención a las disputas y el protagonismo que adquirieron distintos actores públicos y privados en la discusión y tramitación de la reforma y las ideas que utilizaron para defender su posición e influir en el debate.

El análisis constató, en el proceso, la existencia de dos coaliciones: una que denominamos *statu quo*, empeñada en detener la reforma, y otra

reformista, que empujó el proceso de cambio. Ambas coaliciones reunieron a actores que empujaban ideas diversas. La coalición *statu quo* estaba conformada por gremios empresariales, actores políticos de derecha y algunos centros de estudio y técnicos que los apoyaban. Las ideas principales eran la defensa de la propiedad privada y la importancia del crecimiento económico en el núcleo duro, la seguridad jurídica en torno al régimen legal de las aguas y su relación con la inversión en el sector en el núcleo de política, y una serie de cuestionamientos al accionar de las entidades estatales como parte de los aspectos secundarios. Por su parte, la coalición reformista estaba conformada por actores políticos de centro e izquierda, algunos centros de estudio y organizaciones ambientalistas. En el núcleo duro de esta coalición se encontraron las ideas del agua como un derecho humano y bien público, la priorización de los usos y el rol del Estado. En un segundo nivel, había preocupaciones como la escasez hídrica y la protección de las aguas y los ecosistemas como parte del núcleo de políticas. Finalmente, en los aspectos secundarios se encontraron también cuestionamientos al rol del Estado, aunque desde el punto de vista de la necesidad de fortalecer su accionar.

Nuestro análisis determinó que hubo un intercambio e introducción de nuevas ideas y valores en los sistemas de creencias, que propiciaron un aprendizaje entre las coaliciones provocando un cambio importante, aunque no paradigmático, de la política hídrica. En particular, se observa cómo en el segundo periodo las ideas de cada coalición comenzaron a penetrar en la otra, permitiendo tanto elementos de continuidad (mantención del crecimiento económico y la propiedad privada como puntales del Código de Aguas) como de cambio (incorporación del derecho humano al agua).

En términos teóricos, esta investigación refuerza la importancia de estudiar las ideas en el proceso de cambio de la política pública, en especial, en materia ambiental y en contextos que se muestran, *ex ante*, difíciles para dicho cambio (Allain y Madariaga 2019, Cortez y Maillat 2018, Madariaga y Gladina 2018). Al mismo tiempo, la investigación refuerza la conclusión de que si bien las ideas permiten generar cambios en las políticas, estas tienen también un potencial limitado en cuanto a la magnitud de este cambio. En tal sentido, para el futuro desarrollo de estas teorías, cabría analizar casos donde haya eventos externos que afecten el

desenvolvimiento de la política, y así confirmar las condiciones necesarias descritas por Hall (1993) para que exista un cambio transformador. Asimismo, resulta interesante atender al proceso posterior de implementación de la misma, etapa donde, muchas veces, se verifican cambios adicionales que pueden reforzar la dirección de la reforma o desviarla según cuáles sean los actores e ideas que más participen en este proceso. En tal sentido, cabe investigar si es que las nuevas ideas incorporadas con la reforma pueden dar origen a cambios de mayor magnitud en el futuro o si, más bien, sirven para cooptar y reducir el impulso reformista.

BIBLIOGRAFÍA

- Allain, M. y Madariaga, A. 2019. Understanding Policy Change through Bricolage: The Case of Chile's Renewable Energy Policy. *Governance* 33(3), 675-692. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12453>
- Alonso, C. 2015. Crespo dice que empresariado no ve fantasmas y Furche defiende reformas. *La Tercera* [Online, 16 de junio]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/crespo-dice-que-empresariado-no-ve-fantasmas-y-furche-defiende-reformas/>
- Alonso, C. 2021. Tras una década de tramitación en el Congreso, el proyecto de Código de Agua comienza su última etapa legislativa en la sala del Senado. *La Tercera* [Online, 21 de julio]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/tras-una-decada-de-tramitacion-en-el-congreso-el-proyecto-de-codigo-de-agua-llega-a-la-sala-del-senado-para-su-ultimo-paso-legislativo/BW1YS5CH7NGMDN6GHBRNJE6BYY/>
- Aravena, L. 2017. Ex titular de Comisión de Riego: reforma al Código de Aguas no soluciona escasez. *La Tercera* [Online, 17 de mayo]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/ex-titular-comision-riego-reforma-al-codigo-aguas-no-solucion-escasez/?outputType=amp>
- Aravena, S. 2019. Subsecretario de OO. PP. afirma que no apurarán indicación al Código de Aguas y espera “que no se tiña políticamente”. *La Tercera* [Online, 26 de marzo]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/subsecretario-oo-pp-afirma-no-apuraran-indicacion-al-codigo-aguas-espera-no-se-tina-politicamente/587605/>
- Aravena, C. 2021. El agua: marco legal y nueva institucionalidad. *La Tercera* [Online, 11 de mayo]. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/el-agua-marco-legal-y-nueva-institucionalidad/FMNCLBTFGVGJLBF7FUSYAW5LEE/>
- Arellano, A. 2017. El exitoso lobby que tumbó artículos clave de la Reforma al Código de Aguas. *CIPER Chile* [Online, 26 de mayo]. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2017/05/26/el-exitoso-lobby-que-tumbo-articulos-clave-de-la-reforma-al-codigo-de-aguas/>
- Arellano, J. y Schüller, Ú. 2014. Parlamentarios reimpulsan “bancada por el agua” en medio de discusión de la reforma. *La Tercera* [Online, 25 de junio]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/parlamentarios-reimpulsan-bancada-por-el-agua-en-medio-de-discusion-de-la-reforma/>

- Avendaño, O. y Vergara, J. 2022. Heterogeneidad y asimetría. La participación de los grupos de interés en el debate parlamentario del Código de Aguas en Chile. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 13(2), 207-28.
- Avendaño, O., Osorio, C. y Vergara, J. 2022. Controversias hídricas e intereses privados en Chile. Los grupos de interés frente a la reforma al Código de Aguas, 2014-2020. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia) 63, 269-294.
- Azócar, G., Bolin, B., Carrasco, N., Costa, T., Torres, R. y Zambrano, M. 2016. Forestry Development, Water Scarcity, and the Mapuche Protest for Environmental Justice in Chile. *Ambiente & Sociedad* 19(1), 121-144.
- Baeza, E. 2018. Sequía y escasez hídrica: conceptos relacionados, situación actual y experiencia comparada en varios países para abordar el problema. Asesoría técnica parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=128268&prmtIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- Barrera, B. 2017. Ocho claves para entender el proyecto de reforma al Código de Aguas. *Radio JGM* [Online, 9 de mayo]. Disponible en: <https://radiojgm.uchile.cl/ocho-claves-para-entender-el-proyecto-de-reforma-al-codigo-de-aguas/>
- Bauer, C. 2004. Results of Chilean Water Markets: Empirical Research since 1990. *Water Resources Research* 40(9), 1-11.
- Béland, D. y Cox, R. 2010. *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Benford, R. y Snow, D. 1988. Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization. *International Social Movement Research* (1), 197-217.
- Bennett, C. y Howlett, M. 1992. The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sci* 25, 275-294.
- Bolados, P., Henríquez, F., Ceruti, C. y Cuevas, A. 2018. La eco-geo-política del agua: una propuesta desde los territorios en las luchas por la recuperación del agua en la provincia de Petorca (Zona central de Chile). *Revista Rupturas* 8(1), 159-191.
- Bril-Mascarenhas, T. y Madariaga, A. 2019. Business Power and the Minimal State: the Defeat of Industrial Policy in Chile. *The Journal of Development Studies* 55(6), 1047-1066.
- Brulle, R. y Roberts, J. 2017. Climate Misinformation Campaigns and Public Sociology. *Contexts* 16(1), 78-79.
- Budds, J. 2020. Gobernanza del agua y desarrollo bajo el mercado: las relaciones sociales de control del agua en el marco del Código de Aguas de Chile. *Investigaciones Geográficas* (59), 16-27.
- Cabello, C. 2019a. Ministro de Obras Públicas: “Tiene que haber plena confianza en que el dueño de los derechos de agua va a seguir siendo dueño”. *La Tercera* [Online, 27 de enero]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/ministro-obras-publicas-haber-plena-confianza-dueno-los-derechos-agua-va-seguir-siendo-dueno/502761/>
- Cabello, C. 2019b. ASOEX critica remate de derechos de agua como nueva forma de asignación. *La Tercera* [Online, 23 de abril]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/asoex-critica-remate-derechos-agua-nueva-forma-asignacion/625276/>
- Cabello, C. y Poblete, P. 2019. Alfredo Moreno y crisis de Essal: “El riesgo que corrimos fue muy grande y por eso es que las sanciones tienen que ser

- importantes". *La Tercera* [Online, 28 de julio]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/alfredo-moreno-crisis-essal-riesgo-corrimos-fue-grande-las-sanciones-tienen-importantes/757314/>
- Cadenas, H. y Urquiza, A. 2015. Sistemas socio-ecológicos: elementos teóricos y conceptuales para la discusión en torno a vulnerabilidad hídrica. *L'Ordinaire des Amériques* 218, 1-18.
- Cairney, P. 2016. Paul A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", en *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Campbell, J. 2002. Ideas, Politics and Public Policy. *Annual Review of Sociology* 28, 21-38.
- Campbell, J. 2005. Where Do We Stand? Common Mechanisms in Organizations and Social Movements Research, en G. F. Davis, D. McAdam, W. R. Scott y M. N. Zald (eds.), *Social Movements and Organization Theory*. Cambridge University Press.
- Campos, C. y Wilson, J. 2014. Gobierno anuncia medidas para limitar derechos de agua. *La Tercera* [Online, 21 de agosto]. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/gobierno-anuncia-medidas-para-limitar-derechos-de-agua/>
- Cárdenas, L. 2014. Pablo Pérez Cruz y cambios al Código de Aguas: "Este proyecto no soluciona los problemas". *La Tercera* [Online, 7 de noviembre]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/pablo-perez-cruz-y-cambios-al-codigo-de-aguas-este-proyecto-no-solucion-a-los-problemas/>
- Castillo, M., González, P. y Ramírez, M. 2023. Neoextractivism, Agribusiness and Water Scarcity in Contemporary Chile, en P. Anthias y P. López (eds.), *Neoextractivism and Territorial Disputes in Latin America. Social-ecological Conflict and Resistance on the Front Lines*. Reino Unido: Routledge.
- Catena, P. 2018. Fundación Avanza Chile tendrá bajo perfil y se dedicará a recopilación de archivos. *La Tercera* [Online, 9 de enero]. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/fundacion-avanza-chile-tendra-perfil-se-dedicara-recopilacion-archivos/>
- Cerna, C. 2018. Agricultores: ¿viven pobres y mueren ricos? *La Tercera* [Online, 26 de enero]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/agricultores-viven-pobres-mueren-ricos/>
- Chahuán, F. 2022. Reforma al Código de Aguas se publica en el Diario Oficial tras 11 años de tramitación en el Congreso. *Noticias Universidad de Chile* [Online, 7 de abril]. Disponible en: <https://www.uchile.cl/noticias/185292/reforma-al-codigo-de-aguas-se-publica-en-el-diario-oficial#:~:text=Seg%C3%BAAn%20da%20cuenta%20el%20Senado,dulce%20en%20los%20ecosistemas%20terrestres>
- CIPER. 2015. Los negocios extra parlamentarios de diputados y senadores. *CIPER Chile* [Online, 13 de junio]. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2015/06/12/los-negocios-extra-parlamentarios-de-diputados-y-senadores/>
- Cofré, B., Gutiérrez, A., Sanhueza, A. y Villanueva, I. 2020. Agua y el Acuerdo de Escazú. *La Tercera* [Online, 3 de septiembre]. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/agua-y-el-acuerdo-de-escazu/AJRXc2T53FDjFBLjB4LAKG7CCI/>
- Cortez, M. y 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), 3-25.

- Diez Patricio, A. 2017. Más sobre la interpretación (II): ideas y creencias. *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría* 37(131), 127-143.
- Dirección General de Aguas (DGA). 2021. Decretos declaración zona de escasez vigentes. Disponible en: <http://bcn.cl/2oezk>
- Dirección General de Aguas (DGA). 2022a. Escasez hídrica para el 47,5% de la población. Disponible en: <https://dga.mop.gob.cl/noticias/Paginas/DetalledeNoticias.aspx?item=835>
- Dirección General de Aguas (DGA). 2022b. Se aprobó reforma del Código de Aguas. Disponible en: <https://dga.mop.gob.cl/noticias/Paginas/DetalledeNoticias.aspx?item=820>
- Donoso, G. 2015. Water Pricing in Chile: Decentralization and market reforms (83-96), en A. Dinar, V. Pochat y J. Albiac-Murillo (eds.), *Water Pricing Experiences and Innovations*. Suiza: Springer.
- El Mostrador. 2019. Se les acabó la paciencia: habitantes de Petorca se manifiestan por la escasez hídrica tomándose la ruta E-35. *El Mostrador* [Online, 11 de octubre]. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2019/10/11/se-les-acabo-la-paciencia-habitantes-de-petorca-se-manifiestan-por-la-escasez-hidrica-tomandose-la-ruta-e-35/>
- Ellison, B. 1998. The Advocacy Coalition Framework and Implementation of the Endangered Species Act: A Case Study in Western Water Politics. *Policy Studies Journal* 26, 11-29.
- Fairfield, T. 2015. Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America. *Business and Politics* 17(3), 411-441.
- Fajardo, D. 2016. Los temas pendientes en cuanto al uso y gestión del agua en Chile. *La Tercera* [Online, 23 de marzo]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/los-temas-pendientes-en-cuanto-al-uso-y-gestion-del-agua-en-chile/>
- Fajardo, D. 2017. Las discusiones y elementos pendientes en el Código de Aguas. *La Tercera* [Online, 19 de julio]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/las-discusiones-elementos-pendientes-codigo-aguas/>
- Fernández, O. 2016. Informe alerta sobre drástica caída en caudales de los ríos en la zona centro-norte. *La Tercera* [Online, 28 de marzo]. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/informe-alerta-sobre-drastica-caida-en-caudales-de-los-rios-en-la-zona-centro-norte/>
- Gentes, I. 2006. *El estatus jurídico y el debate entre derechos individuales y colectivos de aguas. Análisis de legislación, política hídrica y jurisprudencia sobre derechos de agua y gestión ciudadana en Chile*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Proyecto Visión Social del Agua. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/48030927.pdf>
- Gleeson, T., Wang-Erlandsson, L., Zipper, S., Porkka, M., Jaramillo, F., Gerten, D., Fetzer, I., Cornell, S., Piemontese, L., Gordon, L., Rockström, J., Oki, T., Sivapalan, M., Yoshihide, W., Brauman, K., Flörke, M., Bierkens, M., Lehner, B., Keys, P., Kummu, M., Wagener, T., Dadson, S., Troy, T., Steffen, W., Falkenmark, M., Famiglietti, J. 2020. The Water Planetary Boundary: Interrogation and Revision. *One Earth* 2(3), 223-234.
- Hacker, J. y Pierson, P. 2002. Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. *Politics and Society* 30(2), 277-325.
- Hall, P. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25(3), 275-296.

- Heinmiller, B. 2013. Advocacy Coalitions and the Alberta Water Act. *Canadian Journal of Political Science* 46(3), 525-547.
- Hernández, R. 2022. Entrevista para tesina por Carol Muñoz. 30 de noviembre. Historia de la Ley 21.435 (HDL 21.435). 2022. Reforma el Código de Aguas. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7988/>
- La Tercera. 2014a. Cámara y Gobierno reactivan debate por la reforma que nacionaliza el agua. *La Tercera*. [Online, 22 de abril]. Disponible en: <https://www.latercera.com/diario-impreso/camara-y-gobierno-reactivan-debate-por-la-reforma-que-nacionaliza-el-agua/>
- La Tercera. 2014b. Regulación del agua. *La Tercera* [Online, 27 de mayo]. Disponible en: <https://www.latercera.com/diario-impreso/regulacion-del-agua/>
- La Tercera. 2014c. Derechos de Agua: Royalty y caducidad, los principales cambios que impulsa el Gobierno. *La Tercera* [Online, 31 de agosto]. Disponible en: <https://www.latercera.com/diario-impreso/derechos-de-agua-royalty-y-caducidad-los-principales-cambios-que-impulsa-el-gobierno/>
- La Tercera. 2014d. Derecho de aguas II. *La Tercera* [Online, 14 de septiembre]. Disponible en: <https://www.latercera.com/diario-impreso/derecho-de-aguas-ii/>
- La Tercera. 2015. Reforma desorientada. *La Tercera* [Online, 20 de enero]. Disponible en: <https://www.latercera.com/diario-impreso/reforma-desorientada/>
- La Tercera. 2016. Reforma al Código de Aguas. *La Tercera* [Online, 24 de septiembre]. Disponible en: <https://www.latercera.com/diario-impreso/reforma-al-codigo-de-aguas/>
- Larraín, S. 2010. Agua, derechos humanos y reglas de mercado (15-54), en S. Larraín y P. Poo (eds.), *Conflictos por el agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas de mercado*. Chile Sustentable.
- Leal, I. 2021. Sequía histórica: 53% de comunas están bajo decreto de escasez hídrica. *La Tercera* [Online, 9 de diciembre]. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/sequia-historica-53-de-comunas-estan-bajo-decreto-de-escasez-hidrica/R5MKC2IXNRBATAIYWJXW75BW3Y/>
- Leiva, M. 2020. Comisión del Senado aprobó ceder derechos de agua por 30 años. *La Tercera* [Online, 30 de enero]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/comision-del-senado-aprobo-ceder-derechos-agua-30-anos/993882/>
- Ley 20.017. 2005. Modifica el Código de Aguas. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=239221&idVersion=2009-12-29&idParte=8131089>
- Ley 21.064. 2018. Introduce modificaciones al marco normativo que rige las aguas en materia de fiscalización y sanciones. *Diario Oficial de la República de Chile* [Online, 27 de enero]. Disponible en: <http://www.leychile.cl/N?i=1114175&f=2018-01-27>
- Ley 21.435. 2022. Reforma el Código de Aguas. *Diario Oficial de la República de Chile* [Online, 6 de abril]. Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2022/04/06/43222/01/2110374.pdf>
- Lüders, R. 2016. Código de Aguas. *La Tercera* [Online, 30 de diciembre]. Disponible en: <https://www.latercera.com/voces/codigo-de-aguas/>
- Madariaga, A. 2017. Mechanisms of Neoliberal Resilience: Comparing Exchange Rates and Industrial Policy in Chile and Estonia. *Socio-Economic Review* 15(3), 637-660. DOI: <https://doi.org/10.1093/ser/mww015>

- Madariaga, A. y Gladina, E. 2018. La transformación de la política energética como cambio de paradigma, en F. González y A. Madariaga (eds.), *La constitución social, política y moral de la economía chilena*. Universidad Central de Chile.
- Madariaga, A., Maillet, A. y Rozas, J. 2021. Multilevel Business Power in Environmental Politics: the Avocado Boom and Water Scarcity in Chile. *Environmental Politics* 30(7), 1174-1195. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1892981>
- Maillet, A. y Carrasco, S. 2019. Regulación y poder empresarial: el caso del transporte público en Santiago (2007-2017). *Revista de Administración Pública* 53(5).
- Maillet, A. y Rozas, J. 2019. Hibridación de las políticas neoliberales. El caso de la reforma a la política eléctrica en Chile (2014-2016). *Gestión y Política Pública* 28(1), 207-235.
- Maillet, A., Allain, M., Carrasco, S. y Delamaza, G. 2020. Una década de protestas socioterritoriales en Chile (2009-2019), en A. Joignant, N. Somma, M. Garretón y T. Campos, *Informe anual Observatorio de Conflictos 2020*. Santiago: COES.
- Martínez, F. y Maillet, A. 2025. La articulación regional de la movilización ambiental en Chile: el caso de la Asociación Regional Ambiental de O' Higgins (ARAO). *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales* 51(152), 1-26.
- Marusic, M. 2022. Explicador constitucional: ¿Qué dice la propuesta de nueva Constitución respecto del nuevo régimen que tendrán las aguas? *La Tercera* [Online, 31 de agosto]. Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/explicador-constitucional-que-dice-la-propuesta-de-nueva-constitucion-respecto-del-nuevo-regimen-que-tendran-las-aguas/64HC1HJQ7JCKTPIZY6UMYTD3LM/#:~:text=En%20la%20propuesta%20de%20nueva,%2C%20aceptable%2C%20asequible%20y%20accesible>
- Millán, L. y Boyd, S. 2019. El cambio climático empujó a los chilenos a la agitación social. *Bloomberg* [Online, 18 de diciembre]. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-18/el-cambio-clim-tico-empuj-a-los-chilenos-a-la-agitaci-n-social-k4bcruj5#xj4y7vzkg>
- Ministerio de Obras Públicas (MOP). 2020. Mesa Nacional del Agua. Primer Informe. Disponible en: https://www.mop.cl/Prensa/Documents/Mesa_Nacional_del_Agua_2020_Primer_Informe_Enero.pdf
- Morales, B. 2015. La naturaleza pública del agua en el mercado. Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/134686>
- Morales, P. 2021. Escasez hídrica en Chile y las proyecciones del recurso. Biblioteca del Congreso Nacional. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones Programa Asia Pacífico. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32023/3/Escasez%20hi%CC%81drica%20en%20Chile%20y%20las%20proyecciones%20del%20recurso.pdf>
- Mundaca, R. y Panez, A. 2018. El robo de agua en Petorca: ¿quién es el que realmente daña más al país? *El Mostrador* [Online, 13 de julio]. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2018/07/13/el-robo-de-agua-en-petorca-quien-es-el-que-realmente-dana-mas-al-pais/>
- Novoa, L. 2014. Agua: ¿bien público o privado? *CIPER Chile* [Online, 10 de octubre]. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2014/10/10/agua-bien-publico-o-privado/>

- Pacheco, R. 2020. Governing Urban Water Conflict through Watershed Councils – A Public Policy Analysis Approach and Critique. *Water* 12(7), 1-26.
- Palma, A. 2019. Reforma al Código de Aguas: la importancia de la certeza jurídica. *La Tercera* [Online, 21 de junio]. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/reforma-al-codigo-aguas-la-importancia-la-certeza-juridica/709571/>
- Piérola, G. 2016. Adriana Muñoz, presidenta de la comisión de Recursos Hídricos del Senado: “En ningún minuto hemos hablado de los derechos expropiatorios”. *La Tercera* [Online, 3 de agosto]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/adriana-munoz-presidenta-de-la-comision-de-recursos-hidricos-del-senado-en-ningun-minuto-hemos-hablado-de-los-derechos-expropiatorios/>
- Prieto, M., Frangkou, M. y Calderón, M. 2020. Water Policy and Management in Chile, en P. Maurice (ed.), *The Wiley Encyclopedia of Water: Science, Technology, and Society*. Estados Unidos: John Wiley & Sons.
- Pulso. 2018. SNA expuso sus propuestas para la Reforma al Código de Aguas. *La Tercera* [Online, 6 de agosto]. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/sna-expuso-propuestas-la-reforma-al-codigo-aguas/271939/>
- Rojas, S. 2021. No es sequía es saqueo: Movimientos sociales por la recuperación del agua en Chile. De la protesta social a la constituyente: autoetnografía del caso de Modatima. *Clivatge* (9), 1-43.
- Sabatier, P. 1998. The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5(1), 98-130.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. 1999. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment (117-66), en P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. y Weible, C. 2010. El marco de las coaliciones promotoras: innovaciones y aclaraciones (203-238), en P. Sabatier (ed.), *Teorías del proceso de políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Schreier, M. 2013. Qualitative Content Analysis (170-83), en U. Flick (ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. Londres: SAGE.
- Silva, A. y Valenzuela, C. 2019. Derechos de aguas. *La Tercera* [Online, 8 de agosto]. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/derechos-de-aguas-2/773155/>
- Urkidi, L. 2010. A Glocal Environmental Movement against Gold Mining: Pascua-Lama in Chile. *Ecological Economics* 70 (2), 219-227.
- Yáñez, N. y Molina, R. 2011. *Las aguas indígenas en Chile*. Santiago: LOM.

