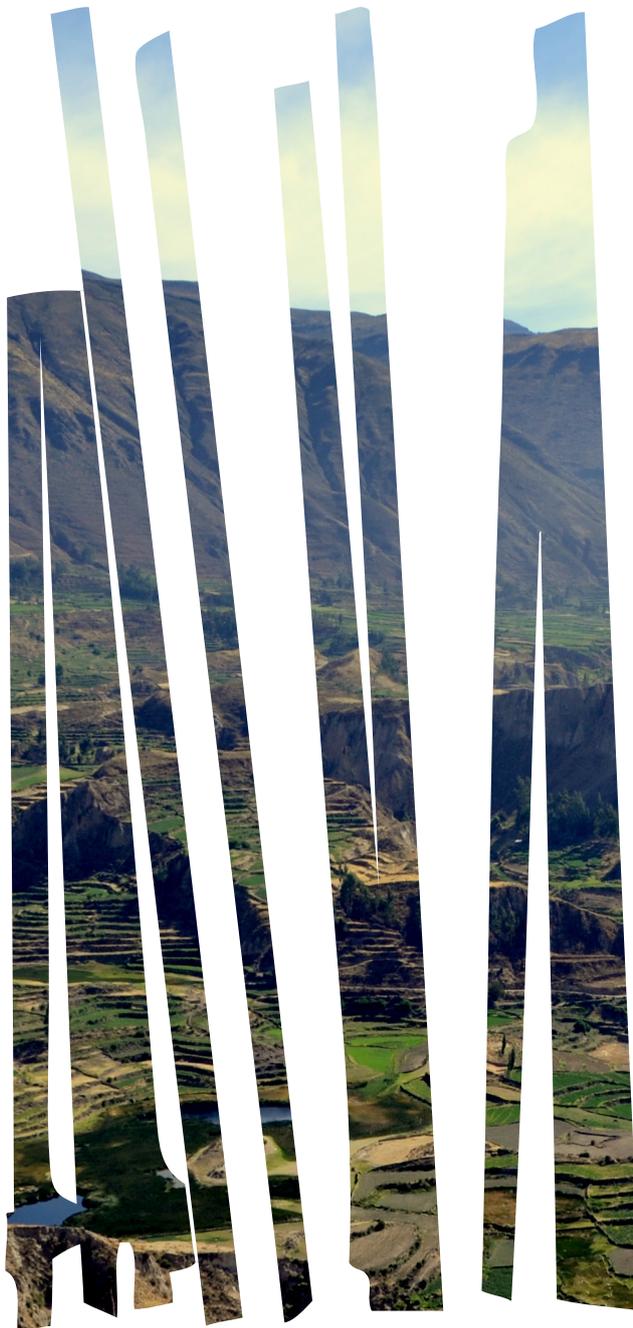


## Working Paper No. 7, 2019

# Interdependencias transnacionales y desigualdades sociales en el sector sanitario chileno

El caso del Ontario Teachers' Pension Plan (OTPP)

Marie von Schlieben



## Working Paper Series



Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible  
y Desigualdades Sociales en la Región Andina

**trAndeS** Working Paper Series

Published by:

Lateinamerika-Institut (LAI), Freie Universität Berlin, Boltzmannstr. 1, 14195 Berlin, Germany.

The **trAndeS** Working Paper Series is a co-production between the Lateinamerika-Institut (LAI), Freie Universität Berlin and Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) as part of **trAndeS**, the Postgraduate Program on Sustainable Development and Social Inequalities in the Andean Region, supported by the Deutscher Akademischer Austauschdienst (German Academic Exchange Service, DAAD) with funding from the Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ). The work of the program continues the research themes developed by *desiguALdades.net* - Research Network on Interdependent Inequalities ([www.desigualdades.net](http://www.desigualdades.net)).

All working papers are available without charge on the trAndeS website:

<http://www.programa-trandes.net/>

Executive Editors:

Marianne Braig, Bettina Schorr (LAI, Freie Universität Berlin)

Gerardo Damonte (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Editing and Production: Daniela Gutierrez (Universität Nürnberg), Bettina Schorr, Paul Talcott, Joana Stalder (LAI, Freie Universität Berlin)

Copyright for this edition: Marie von Schlieben

Schlieben, Marie von 2019: "Interdependencias transnacionales y desigualdades sociales en el sector sanitario chileno: el caso del Ontario Teachers' Pension Plan (OTPP)", *trAndeS Working Paper Series* 7, Berlin: Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin.

The Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin cannot be held responsible for errors or any consequences arising from the use of information contained in this Working Paper; the views and opinions expressed are solely those of the author or authors and do not necessarily reflect those of the Lateinamerika-Institut, its research projects or sponsors.

Inclusion of a paper in the **trAndeS** Working Paper Series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue.

Cover photo: © Gisselle Vila Benites

# Interdependencias transnacionales y desigualdades sociales en el sector sanitario chileno

## El caso del Ontario Teachers' Pension Plan (OTPP)

### Resumen

En el contexto de la emergencia del neoliberalismo, el régimen militar en Chile introdujo en 1981 el Código de Aguas que inició el proceso de privatización y transnacionalización del sector sanitario, transformando a Chile en el único país del mundo donde el agua es privada. Hoy en día el agua está controlada en gran parte por empresas transnacionales y fondos de pensiones, como el Ontario Teachers' Pension Plan (OTPP) que se ha convertido en el mayor accionista desde 2007. Desde la perspectiva de las desigualdades “entrelazadas” analizaremos las desigualdades sociales a nivel local y regional en Chile con respecto al acceso al agua y a la calidad de los servicios sanitarios al incluir los vínculos de interdependencias multidimensionales y transnacionales representado por el caso canadiense del OTPP.

**Palabras claves:** agua | desigualdad social | privatización

### Nota Biográfica

Marie von Schlieben es socióloga y tiene un máster en Estudios Interdisciplinarios de América Latina con mención en Transformación y Desarrollo de la Freie Universität Berlin. Ha trabajado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Uruguay y la Fundación Heinrich Böll Cono Sur en Chile, enfocándose en el tema del derecho al agua y en el fenómeno de acaparamiento de aguas/tierras y las desigualdades sociales que se manifiestan a través del control de estos recursos. Actualmente es cooperante de “Weltfriedensdienst” en Senegal, apoyando a la organización local Enda-Pronat en su defensa de los derechos a la agroecología, al agua, a la tierra y a las semillas de las comunidades senegalesas.

## Contenido

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Introducción</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Interdependencias transnacionales y desigualdades sociales en el sector sanitario chileno</b> | <b>3</b>  |
| 2.1       | Acceso al agua potable y al saneamiento  | 6         |
| 2.1.1     | Calidad y continuidad del abastecimiento de agua potable   | 7         |
| 2.1.2     | Disponibilidad de agua y derechos de aprovechamiento   | 9         |
| 2.1.3     | Inversiones en sistemas de infraestructura   | 12        |
| 2.2       | Calidad del agua y estándares a cumplir  | 14        |
| 2.2.1     | Seguridad y control de los pozos de agua potable   | 15        |
| 2.2.2     | Tratamiento del agua potable   | 16        |
| 2.2.3     | Cumplimiento de los parámetros organolépticos  | 18        |
| 2.3       | Política tarifaria y márgenes de ganancias   | 19        |
| 2.3.1     | Fijación y proceso de negociación de tarifas   | 20        |
| 2.3.2     | Beneficios con garantía contractual  | 22        |
| 2.3.3     | Programas estatales de subsidio  | 23        |
| <b>3.</b> | <b>Conclusiones</b>  | <b>24</b> |
| <b>4.</b> | <b>Bibliografía</b>  | <b>27</b> |

## 1. Introducción

Como consecuencia de las corrientes neoliberales y de la política de bancos de desarrollo multilaterales, desde mediados del decenio de 1990 se registró una ola privatizadora en el sector de agua y saneamiento, tanto en países industrializados como en países en desarrollo. El proceso de mercantilización de los recursos hídricos fue introducido bajo el trasfondo de los efectos ambientales de la industrialización y de la creciente urbanización, a través de conferencias medioambientales durante esa década, organizadas por la ONU entre otros. La creciente conciencia sobre la escasez del agua, llevó a que no solamente organizaciones internacionales, sino también científicos y movimientos sociales impusieran el uso del término “crisis del agua” (Linton 2010: 208 ss., 219 s.). Producto de estas conferencias surgieron la “Declaración de Dublín” y la “Agenda 21” (Allouche 2002: 24; v. también World Bank 1993).

Los enfoques sobre la gestión de recursos hídricos allí desarrollados están consagrados en los “Principios de Dublín”, en particular el cuarto principio constituye un cambio significativo sobre la percepción del recurso agua por parte de la comunidad internacional, por cuanto determina que el agua debería ser considerada un bien económico. Nuevos actores privados y el Banco Mundial concibieron entonces el cuarto principio de la Declaración de Dublín como respuesta a la “crisis del agua”, concentrándose en una mayor eficiencia en el uso del agua, así como en la definición del agua como mercancía (Linton 2010: 214 s.; v. también GWP 2000).

La subsiguiente reestructuración del sector hídrico según el modelo de la política neoliberal condujo a que el agua fuese introducida en los circuitos de flujos del capital internacional (Swyngedouw 2005: 87) y que en consecuencia, surgiese un mercado global del agua. En este contexto el agua pasó de ser un recurso estratégico y abundantemente disponible ofrecido por las empresas públicas de abastecimiento, a ser una mercancía privada con valor económico (Bakker 2010: 37; Bayliss 2014: 293 s.). Este cambio de paradigmas registrado en la política internacional de agua llevó a que se introdujeran mecanismos de mercado en el sector hídrico, sobre todo en los países del sur global. Ello determinó un cambio fundamental en el acceso y el control del recurso. Como consecuencia de ello, en los últimos quince años los

debates sobre políticas hídricas han girado preferencialmente en torno a la querrela por la privatización de los servicios y los recursos hídricos (ibid. 126).<sup>1</sup>

Dentro de América Latina, Chile se consagró como ejemplo internacional al establecer un mercado de derechos de agua (Ríos y Quiroz 1995: 1) y, particularmente en los informes de las instituciones financieras multilaterales, es presentado como un ejemplo a seguir en cuanto a estrategias privatizadoras exitosas en el sector agua (Bauer 1997: 639; Bauer 2004: 1). El Código de Aguas de 1981 inició el proceso de privatización y transnacionalización del sector sanitario, transformando a Chile en el único país del mundo donde el agua es privada. Actualmente el fondo de pensiones de los profesores de Ontario, Canadá, (Ontario Teachers' Pension Plan = OTPP) es el mayor accionista y controla un 34,1 % del sector sanitario (SISS 2015a: 31).

En el siguiente estudio se presenta un análisis de desigualdades sociales a nivel local y regional en Chile con respecto al acceso a recursos hídricos y a la calidad de los servicios sanitarios al incluir los vínculos de interdependencias multidimensionales y transnacionales representado por el caso del fondo canadiense OTPP. Para el análisis detallado de las estructuras de desigualdad social a nivel local y regional, se evalúan los datos de las entrevistas, que fueron principalmente realizadas en el marco de una investigación de campo en Chile durante el período de abril a junio de 2015 con consumidores, activistas medio ambientales y sindicalistas entre otros. El análisis de los datos del estudio exploratorio se lleva a cabo de acuerdo con los criterios del análisis de contenido cualitativo que propone Mayring (ver Mayring 2010). Esta perspectiva centrada en las “desigualdades entrelazadas”, definidas como asimetrías basadas en diversos ejes de poder (género, raza, etnia etc.) y escalas geográficas (locales, nacionales y globales) interdependientes, busca superar el marco teórico y metodológico del Estado nacional y pone énfasis en la investigación de las desigualdades sociales y las asimetrías de poder que surgen en contextos de globalización (v. Braig et al. 2013; Costa 2011, 2015; Kreckel 2004; Pries 2008a, 2008b). Por lo tanto, el interés de la investigación se basa en dos cuestiones principales:

a) ¿En qué medida los procesos del Estado de bienestar en Canadá y Chile están entrelazados y qué dependencias pueden surgir en este contexto desde la perspectiva de los consumidores chilenos?

---

1 “Privatización de los servicios de agua potable” se entiende como “la transferencia parcial o total a actores de la economía privada, de la responsabilidad por el financiamiento, la preparación, el abastecimiento y la eliminación del agua.” También puede llevarse a cabo una privatización material del mismo recurso de agua potable, caso en el que “la propiedad de los recursos hídricos pasa a propietarios privados” (Dobner 2010: 127).

b) ¿Qué impacto tiene la privatización y transnacionalización del sector sanitario en Chile en relación al rol del Estado como proveedor y controlador del acceso a servicios de agua potable y de saneamiento y en qué medida afecta esto en la (re) producción de desigualdades sociales estructurales a nivel local y regional en Chile?

La primera parte describe el contexto histórico y político de la administración del agua en Chile, y el caso del fondo OTPP y su participación en empresas del sector sanitario chileno. Luego se analizan los indicadores y los servicios de las empresas controladas por OTPP desde la perspectiva de las desigualdades entrelazadas en el contexto de las normas chilenas e internacionales con respecto al acceso al agua potable, a la calidad del agua y la política de tarifas y los márgenes de ganancias. El artículo concluye con un resumen de los resultados evaluados.

## 2. Interdependencias transnacionales y desigualdades sociales en el sector sanitario chileno

Tras el golpe de Estado de 1973 y la toma del poder por la Junta Militar de Gobierno presidida por Augusto Pinochet (1973-1990), se dio en Chile una profunda transformación política y económica, determinada por la doctrina neoliberal adaptada por los militares (Bauer 1998: 111). De acuerdo a esta ideología, se reformó en 1981 el Código de Aguas y, con la introducción de mecanismos de mercado y el fortalecimiento de los derechos de la propiedad privada también cambió la administración hídrica antes regulada por el Estado (Bauer 1998: 118 s.; Larraín 2010: 25).

En el Código de Aguas de 1981, el agua es definida como un bien nacional (art. 5).<sup>2</sup> El Estado puede, sin embargo, conceder derechos privados de aprovechamiento, los que se pueden negociar e intercambiar libremente.<sup>3</sup> Los derechos de aprovechamiento pueden ser adquiridos para todos los cursos de agua superficiales y para algunas reservas subterráneas, para lo cual se presenta una solicitud sin costo (Budds 2004: 326). Una vez adquiridos los derechos, el agua es considerada propiedad privada y, como tal, protegida por la Constitución (INDH 2014a: 23). Además, según el código,

2 El texto original del Código de Aguas de 1981 se halla disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5605&tipoVersion=0> (consultado: 03/03/2016).

3 Los derechos de aguas se subdividen en dos categorías según el Código de Aguas (art. 12). Los derechos de aprovechamiento con consumo (derecho consuntivo) son los previstos para los sectores de minería, riego y abastecimiento de agua potable, y facultan para “consumir totalmente las aguas” (art. 13). Los derechos de aprovechamiento sin consumo (derecho no consuntivo) son los introducidos previendo sobre todo el ámbito de la energía hidráulica, y obligan al propietario de los títulos “a restituir las aguas” “en cuanto a su cantidad, calidad”, “en la forma que lo determine el acto de adquisición o de constitución del derecho” (art. 14).

los derechos de aguas se separan por completo de los derechos de la tierra, y sólo se autoriza el uso del agua si antes se ha recibido el correspondiente título habilitante (Bauer 1998: 120 ss.).

Durante el proceso de consolidación democrática bajo la presidencia de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), tuvo lugar una ola privatizadora histórica en el sector sanitario, dado que a partir de 1998 el Estado comenzó a vender casi todas las empresas públicas a inversores extranjeros (Larraín 2010: 26 s.; Morgan 2011: 122 s.). El principal argumento esgrimido para la privatización de este sector, se basó en la tesis de que el acceso a agua potable limpia y la extensión de los sistemas de abastecimiento podían ser realizados con una mayor garantía por parte de las empresas privadas y en consecuencia era necesario crear para ello un mercado que incentivara la competencia y las requeridas inversiones.<sup>4</sup> Con la venta de las empresas de abastecimiento de agua, también los correspondientes derechos de aguas pasaron directamente a propietarios privados con lo cual comenzó en forma indirecta la venta de recursos naturales.<sup>5</sup> Sin embargo, como consecuencia de crecientes protestas sociales, durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) las ventas fueron convertidas en contratos de concesión por un plazo de treinta años. Sin embargo, en un contexto de nuevos tratados de libre comercio, como por ejemplo el Canada-Chile Free Trade Agreement (CCFTA), se profundizó la transnacionalización del sector sanitario, así como la concentración de derechos de aguas (Larraín 2010: 27 s.; Piper 2014: 78).

Actualmente el 95,71 % de las empresas de abastecimiento de agua en Chile se hallan en manos privadas, empresas transnacionales y algunos pocos conglomerados nacionales.<sup>6</sup> El abastecimiento de la zona de mayor aglomeración urbana en torno a la capital Santiago, la Región Metropolitana (RM), es controlado por el grupo franco-español Suez y Aguas de Barcelona (Agbar), y el de las regiones con la segunda y

---

4 De hecho, antes de la ola privatizadora Chile tenía en el sector una muy alta tasa de acceso a los servicios, ubicada en el 90 % de la población en 1990. Ello puede atribuirse fundamentalmente a las inversiones estatales realizadas en la infraestructura, así como a una relativamente temprana, extensa inserción de las instituciones públicas (Chavarro 2015: 212).

5 Liberona, Flavia. Entrevista personal. Santiago, 15 de junio de 2015.

6 Casos excepcionales son la comuna de Maipú en el suroeste de Santiago, donde el Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SMAPA) asegura el abastecimiento de agua según un modelo de autoadministración comunal (Lobina & Hall 2007: 37), así como un conjunto de sistemas autónomos de abastecimiento en zonas rurales, asociados en el programa Agua Potable Rural (APR) (Villarroel, Cristián. Entrevista personal. Santiago, 25 de mayo de 2015).

la tercera mayores demandas de aguas, la Región V y la Región VIII, está en manos del fondo de pensiones canadiense OTPP (Larraín 2010: 25, 29; SISS 2015a: 28 s.).<sup>7</sup>

El fondo OTPP fue creado en 1990 por el gobierno de la provincia de Ontario y administra en conjunto con la Ontario Teachers' Federation (OTF, "Federación de profesores de Ontario") las pensiones de 316.000 profesores en Ontario y es uno de los mayores fondos de pensiones a nivel nacional (v. también OTPP 2015: 3). Sus activos fijos netos montan aproximadamente 104 mil millones de euros (= unos 154,5 mil millones de dólares canadienses), los que se hallan colocados en todo el mundo como inversiones directas en el mercado inmobiliario, en proyectos de infraestructura, o en el ámbito de los recursos naturales, así como en forma de acciones (OTPP 2015: 2 ss.).<sup>8</sup>

La primera inversión en un proyecto de infraestructura en latinoamericana fue en el año 2007, al asumir la totalidad de la empresa sanitaria chilena Aguas Nuevo Sur del Maule. Además OTPP adquirió la Empresa de Servicios Sanitarios del Bío-Bío (ESSBIO), la Empresa de Servicios Sanitarios de Valparaíso (ESVAL) y también la filial de ésta última, la empresa Aguas del Valle (SISS 2015a: 35 s.). Desde entonces la agencia estatal Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) mantiene hasta hoy solo una participación de cinco por ciento en cada una a fin de contar con derecho de veto sobre el otorgamiento de derechos de aguas y la concesión de las empresas sanitarias (SISS 2015a: 27 ss.).<sup>9</sup> Al haber asumido la participación que era del Estado, OTPP se ha convertido en el mayor accionista en el sector sanitario chileno y controla actualmente un 34,1 % del sector en cinco regiones diferentes en el norte y centro de Chile, a través de las cuatro empresas mencionadas (ibid. 31).

Las empresas ESSBIO y ESVAL son propiedad privada de OTPP, incluyendo los derechos de aguas y las concesiones, a excepción de las participaciones que aún mantiene la estatal CORFO. No obstante, en el caso de Aguas del Valle se trata de una concesión en manos de su sociedad matriz ESVAL (v. Cámara de Diputados de Chile 2016: 17). A su vez, en el caso de Nuevosur, si bien el principal accionista es OTPP, quien controla la empresa es el grupo Inversiones Aguas Río Claro Ltda. (v.

---

7 El territorio de Chile se divide administrativamente en quince regiones identificadas con números romanos, salvo la que rodea a la capital del país, Santiago, que se llama Región Metropolitana.

8 Los beneficios anuales perseguidos desde la fundación del fondo de inversiones giran en torno al 10,2 % en promedio, y en 2014 fueron del 11,8 %. Según datos de OTPP, el fondo tiene participaciones en más de 1.000 empresas en todo el mundo y desde 2001 ha expandido en forma continua sus inversiones en el sector de la infraestructura, cuyo valor actual se estima en 8,5 mil millones de euros (= aproximadamente 12,6 mil millones de dólares canadienses) (ibid. 5).

9 A través de la ECONSSA, Empresa Concesionaria de Servicios Sanitarios S.A. Chile.

SISS 2015a: 31). Por tal motivo el estudio a continuación se concentra exclusivamente en los indicadores de las empresas Aguas del Valle, ESSBIO y ESVAL, controladas por OTPP.<sup>10</sup>

## 2.1 Acceso al agua potable y al saneamiento

En el caso estudiado la decreciente disponibilidad general de agua, el acceso no regulado a las reservas hídricas aún existentes, y la no adaptación de los sistemas de abastecimiento a la actual situación demográfica, económica y climática en Chile, son factores que, conjugados, impiden el aseguramiento de un abastecimiento de agua potable continuo a toda la población de las regiones examinadas. Ello genera estructuras de desigualdad a nivel regional y local que en parte se profundizan también por la actividad o la inactividad de las instituciones estatales. Además, la forma del abastecimiento de agua y el grado de atención al mantenimiento de los sistemas por parte de OTPP, afectan también la calidad del agua potable.

En 2010 el gobierno chileno suscribió a la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.<sup>11</sup> Según los lineamientos de los derechos humanos al agua potable del Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR por su sigla en inglés), más allá de asegurar meramente el acceso al agua potable, se debería controlar también la calidad y la continuidad del abastecimiento de agua potable (v. Bakker 2010: 146 ss.).<sup>12</sup> En caso de una infracción, la empresa abastecedora infractora puede ser sancionada con una multa por parte de la estatal SISS, la Superintendencia de Servicios Sanitarios de Chile.

Sobre la base de estas pautas nacionales e internacionales, analizaremos a continuación los indicadores sobre aseguramiento del abastecimiento de agua potable, disponibilidad del derecho a cantidad suficiente de agua, así como la cuota de inversiones en sistemas de infraestructura a fin de determinar en qué medida las empresas controladas por OTPP efectivamente garantizan y aseguran institucionalmente el acceso a una cantidad suficiente de agua potable.

---

<sup>10</sup> Juntas estas tres empresas tienen la segunda mayor porción de clientes del sector sanitario, a saber: 31,1%, mientras Aguas Andinas del grupo Agbar-Suez tiene el 42,9 % (SISS 2015a: 31).

<sup>11</sup> Más información en torno a la Resolución 64/292:  
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E> (consultado: 10/10/2016).

<sup>12</sup> V. también la norma chilena respecto al abastecimiento de agua para consumo humano Decreto N° 735: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=197226> (consultado: 22/07/2016).

### 2.1.1 Calidad y continuidad del abastecimiento de agua potable

Desde mediados de la década de los 50 el Estado chileno ya había comenzado con la expansión continua de la infraestructura y las instituciones sanitarias en el sector del agua y de los sistemas de saneamiento, por lo cual la tasa de acceso a los servicios de agua potable era ya relativamente alta antes de la privatización del sector (v. Chavarró 2015: 210 ss.; Lobina y Hall 2007: 33).<sup>13</sup> Por el contrario, en relación al tratamiento de aguas residuales la tasa era relativamente baja, lo que fue usado como uno de los principales argumentos esgrimidos por el gobierno chileno a mediados del decenio de 1990 para la privatización del sector. En el curso del proceso de privatización el aumento en el acceso a los servicios de agua potable y de eliminación de aguas residuales fue mínimo, dado que desde antes de 1998 el acceso a dichos servicios en Chile era relativamente alto (SISS 2008: 5). En contraste, la tasa de tratamiento de aguas residuales se incrementó en un 65,9 % de 1998 a 2008 (v. *ibid.*).

Chile se cuenta hoy entre los países en América Latina con la tasa más alta de acceso a estos servicios después de Brasil y de Uruguay (v. SISS 2015a: 68; Ortuste 2014: 11). Actualmente el 99,9 % de la población urbana tiene acceso a agua potable y el 96,65 % tiene acceso a los servicios de eliminación de aguas residuales (SISS 2015a: 13).<sup>14</sup> La cuota de tratamiento de aguas residuales alcanza el 99,93 % (*ibid.* 46). Sin embargo, la forma del abastecimiento de agua practicada por ESVAL en algunas zonas de la región de Valparaíso, así como también por Aguas del Valle en la región de Coquimbo, no garantiza un acceso ilimitado al agua ni asegura la continuidad y la calidad del abastecimiento de agua potable, por lo que se genera una situación de desigualdades en la distribución.

Algunas regiones de Chile, particularmente en el centro y el norte del país, sufren continuas sequías hace años. Por este motivo con frecuencia se sobrexplotan las reservas de aguas subterráneas y lo que genera conflictos por agua entre distintos usuarios (v. Budds 2004, 2009; Larraín y Poo 2010; Mundaca 2014; World Bank 2013: 9). Debido al crecimiento vertiginoso del sector agrícola, y del significativo aumento de las cuotas de exportación bajo la doctrina neoliberal de mercado durante el régimen de Pinochet en los decenios de 1970 y 1980, la situación de la disponibilidad de agua se ha venido agravando continuamente (*ibid.*). La provincia de Petorca en la Región

---

13 Según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la tasa de acceso al agua potable en Chile era ya del 90,4 % en el año 1990. V.: [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3251&Itemid=2408](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=3251&Itemid=2408) (consultado: 14/07/2016).

14 La tasa de acceso al agua potable en zonas rurales era en 2011 del 90 %, y para servicios de eliminación de aguas residuales, del 89 % (Ortuste 2014: 11).

V, a unos 150 km al norte de la capital Santiago, se convirtió en el decenio de 1990 en una de las zonas primeras en nivel de exportación de Chile, gracias al “boom de la palta”, y desde entonces la demanda de agua no ha dejado de crecer (Bauer 2015: 158; Budds 2004: 328 ss., 335).

La gran necesidad de agua del sector agrícola ha determinado que el abastecimiento de agua potable en algunas partes de la provincia sólo pueda asegurarse recurriendo adicionalmente a camiones cisterna (Bauer 2015: 158).<sup>15</sup> La disponibilidad cada vez menor de agua era ya un problema conocido cuando la OTPP asumió ESVL pero desde entonces la situación se ha agravado en forma extrema. Por tal motivo la empresa se vió obligada a abrir nuevas fuentes de agua alternativas a fin de asegurar el abastecimiento de agua potable, sobre todo para la población rural en los cálidos meses de verano.<sup>16</sup>

Actualmente en casos de escasez de agua cuando tampoco es posible asegurar el abastecimiento de agua potable recurriendo a las reservas de los pozos propiedad de la misma empresa, ESVL compra agua a personas particulares.<sup>17</sup> Todo particular propietario de los correspondientes derechos de aprovechamiento de agua, está autorizado a construir un pozo (ibid.; v. también Budds 2004: 332). Esto ha determinado que en la provincia de Petorca la venta de agua se haya convertido en un lucrativo negocio para particulares y que el abastecimiento de agua sin control estatal se halle a merced de una competencia local.<sup>18</sup>

Esta forma de abastecimiento de agua no asegura el suministro continuo de agua potable en cantidad suficiente como establece el Decreto 735 del “Reglamento de los

---

15 Mundaca, Rodrigo. Entrevista personal. Santiago, 9 de abril de 2015.

16 El problema de escasez de agua y las consiguientes interrupciones en el servicio de abastecimiento, es mucho menor para los consumidores en las zonas urbanas, sobre todo en el área metropolitana de Valparaíso, que para los usuarios en las zonas rurales de la misma región (Laroze, Sebastián, en correo electrónico, junio de 2015. Maturana, Hugo, en entrevista personal, Santiago, 28 de mayo de 2015). Según afirma Francisca Castillo, vecina de Valparaíso, la calidad del servicio de abastecimiento de agua de ESVL depende también de la zona geográfica dentro de la ciudad, porque cuanto más alto se habita en las laderas de los cerros, menor es la seguridad en el abastecimiento de agua: “Hay cortes de agua en las partes altas de los cerros. Eso pasa porque las matrices son muy delgadas. Los grifos de la altura no funcionan” (Castillo, Francisca. Correo electrónico, junio de 2015).

17 Mundaca, Rodrigo. Entrevista personal. Santiago, 9 de abril de 2015.

18 “Nadie investiga si los pozos son antiguos o nuevos, nadie investiga si son aptos” (Sanguesa Botella, Ricardo. Entrevista personal. Cabildo, 17 de junio de 2015).

Servicios de Agua destinados al Consumo Humano”<sup>19</sup> y en particular el tener que estar esperando que el suministro se restablezca, así como el tener que “hacer cola” para recibir los bidones agua de los camiones tanque ha sido considerado una situación “indigna”.<sup>20</sup> En el caso de la provincia de Petorca, 8.000 de los 12.000 habitantes reciben un promedio de cincuenta litros de agua por semana, cantidad por cierto inferior a la de cincuenta a cien litros de agua diarios por persona que recomienda la OMS (v. WHO 2011: 83 s.).<sup>21</sup>

### 2.1.2 Disponibilidad de agua y derechos de aprovechamiento

El análisis de la situación de disponibilidad de agua y de los correspondientes derechos de aprovechamiento en la provincia de Petorca remiten a desigualdades de poder en lo que respecta al acceso y al control de los recursos hídricos (v. INDH 2014b: 81 ss.). Tanto el proceso para obtener los derechos de aprovechamiento de agua como las extracciones ilegales de agua en Petorca, se caracterizan por lo que Budds denomina “relaciones desiguales de poder” y tienen como consecuencia el agravamiento de la situación de disminución de la disponibilidad de agua (Budds 2004: 333-336).<sup>22</sup> Esto es a su vez una amenaza a largo plazo para el aseguramiento del abastecimiento continuo y suficiente de agua potable en la región, es decir, las desigualdades de poder incentivan en este caso desigualdades en la distribución.

Tales relaciones asimétricas de poder entre los diversos usuarios de agua se agravan sobre todo debido a la ausencia de un registro nacional integral y completo de los derechos de aprovechamiento de aguas (v. World Bank 2011: 47 s.), la falta de transparencia en el proceso de adjudicación, así como la insuficiente acción

<sup>19</sup> Ello vale también para otras comunas de la Región de Coquimbo, que sufren de sequías continuas desde hace ya nueve años. Las familias que viven en las zonas rurales reciben 200 litros de agua por mes en suministros de tanques cisterna. Sara Larraín considera que ello no garantiza a largo plazo una cantidad suficiente de agua para las familias, ni ofrece tampoco una solución del problema de la disponibilidad de agua a largo plazo: “Con la solución de camiones, las familias simplemente no pueden vivir. No les alcanza ni para una semana. Tienen que irse, migrar hacia las ciudades, si no tienen agua. [...] No hay una solución integral de gestión de provisión de recursos hídricos [...] no es garantizar el derecho al agua y saneamiento, enviando un camión aljibe con 200 litros al mes.” (Larraín, Sara. Entrevista personal. Santiago, 10 de junio de 2015).

<sup>20</sup> Faúndez, Rodrigo. Entrevista personal. Santiago, 15 de mayo de 2015.

<sup>21</sup> V. al respecto también: <http://www.eldesconcierto.cl/debates-y-combates/2016/01/18/ano-nuevo-viejashistorias-en-chile-se-sigue-robando-agua/> (consultado: 26/07/2016).

<sup>22</sup> “This illegality, and the absence of legal mechanisms and institutions to curb it, has meant that the aquifer has become almost a ‘free for all’ resource, with worrying implications for over-abstraction and its socio-ecological consequences” (ibid. 336).

fiscalizadora por parte de la DGA.<sup>23</sup> Según las personas entrevistadas, los efectos acumulados de estos factores llevarán a una menor capacidad operativa del Estado en lo referente al control integral de los recursos y los derechos hídricos nacionales.

Sin embargo, la venta no regularizada de agua por parte de personas particulares y la distribución de agua en camiones cisterna, deben percibirse críticamente no sólo en relación a los aspectos de calidad y acceso de agua potable para los consumidores finales, sino que también en relación al punto de vista legal, que en muchos casos genera una situación confusa en lo concerniente a los correspondientes derechos de aprovechamiento de agua, situación que a nivel local genera desde hace años conflictos entre los distintos usuarios de agua, a saber: pequeños campesinos, empresarios agroindustriales y empresas de abastecimiento de agua (Budds 2004: 332 ss.).<sup>24</sup>

En conjunto puede afirmarse que, debido a los hechos histórico-políticos sucedidos en los decenios de 1960 y 1970, predomina actualmente una gran falta de transparencia en la concepción y asignación de los derechos de aguas. La DGA tiene a su cargo el *Catastro Público de Aguas*, un registro nacional de los derechos de aprovechamiento de aguas, pero hasta el momento se han registrado allí solo derechos de aguas meramente formulados, recientemente solicitados o formalmente vendidos, mientras una gran cantidad de derechos históricos no están oficialmente registrados (Budds 2004: 326 s.; v. también World Bank 2011, 47 s.; 2013: 12 s.).<sup>25</sup>

La DGA ha dictado medidas restrictivas en el caso de la provincia de Petorca, debido a que desde el “boom de la palta” anteriormente mencionado en este sector las solicitudes de nuevos derechos de aprovechamiento de las aguas subterráneas superan largamente las reservas disponibles (ibid. 332; v. también INDH 2014b: 15).<sup>26</sup> Estas medidas determinan que no se autoricen más derechos duraderos nuevos de aprovechamiento de aguas subterráneas, y que las solicitudes de derechos provisorios

---

23 Liberona, Flavia. Entrevista personal. Santiago, 15 de junio de 2015; Sanguesa Botella, Ricardo. Entrevista personal. Cabildo, 17 de junio de 2015.

24 Mundaca, Rodrigo. Entrevista personal. Santiago, 9 de abril de 2015.

25 La DGA asigna un número de registro a cada derecho de agua concedido. Sin embargo, del Catastro Público de Aguas no es posible inferir si el beneficiario es una persona o una empresa. La compra o la asunción de los derechos de agua puede hacerse a través de un notario, de la Oficina de administración de inmuebles, o de la DGA. Ello ha causado gran falta de transparencia para saber hoy quiénes y cómo han llegado a ser los titulares de los derechos (Liberona, Flavia. Entrevista personal. Santiago, 15 de junio de 2015).

26 La capa freática de Petorca fue declarada zona protegida en 1996, mientras la capa freática de La Ligua fue considerada zona protegida de hecho, hasta que se la declaró oficialmente en el año 2004 (ibid.).

ya disponibles sean atendidas según una lista de espera cronológica (ibid.). Las restricciones de la DGA ha determinado que muchos grandes empresarios agrícolas de la región hayan intentado formalizar pretendidos derechos “históricos” en algunos casos recurriendo también a testigos falsos y al pago de sobornos (ibid.).<sup>27</sup> Aquellos que disponen de los recursos necesarios para completar el proceso de formalización, pueden acceder también a subsidios estatales para la construcción de sistemas de riego.<sup>28</sup> Dicho robo de agua estaría organizado por una red de industrias agrícolas, mientras que las denuncias por parte de ESVAL se dirigirían exclusivamente contra pequeños campesinos.<sup>29</sup> A ello se agregaría, en opinión de un campesino entrevistado, que la propia ESVAL participaría en las sustracciones ilegales de agua, obligada sobre todo por la presión interna de ser eficiente.

El problema de las perforaciones ilegales de pozos y de la venta privada de agua existe desde el 2010 en La Ligua y en Cabildo en la provincia de Petorca. En los primeros tiempos, ESVAL compraba agua solamente durante los meses de verano, cuando sus propios pozos tenían un nivel de agua extremadamente bajo.<sup>30</sup> Sin embargo, debido a la creciente sobreexplotación de las reservas de aguas subterráneas, desde el 2014 ESVAL compra agua a personas particulares durante todo el año (ibid.). Según José Luis Murillo, gerente general de ESVAL, en el año 2015 aproximadamente el 80 % del abastecimiento de agua en algunas zonas de la provincia de Petorca fue asegurado recurriendo a pozos que no son propiedad de la empresa. En este caso debería intervenir el Estado chileno según un entrevistado para impedir que se especule con el agua potable.<sup>31</sup> Ya que aunque ESVAL, como empresa abastecedora, cumple con sus obligaciones de proveer de agua a la población -en este caso con camiones cisterna-

27 “Water is highly politicized in La Ligua and Petorca valleys. Large farmers control water through various different means, based on intricate links between economic and political power; while money is essential, it is only effective when combined with political influence and connections. Some large farmers in the valley have held political positions and have considerable political influence and connections with government bodies and the private sector. A veiled network of political nexuses exists, based on connections with local politicians and government officials, through which processes within ‘neutral’ laws and policies can be manipulated or bypassed.” Budds 2004: 334).

28 Según la ley 18.450, se puede obtener por parte del Estado una subvención de aproximadamente el 50 % de los gastos de construcción, si se cuenta con los derechos formales de aprovechamiento de aguas subterráneas. Puede verse en internet en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29855> (consultado: 27/07/2016).

29 Sanguesa Botella, Ricardo. Entrevista personal. Cabildo, 17 de junio de 2015; V. también: <http://www.eldesconcierto.cl/santiago-no-es-chile/2016/02/02/robo-de-agua-las-redes-de-poderde-perez-yoma-y-compania/> (consultado: 28/07/2016).

30 Sanguesa Botella, Ricardo. Entrevista personal. Cabildo, 17 de junio de 2015.

31 “Más allá de que la empresa cumpla su rol de abastecer a la población, al final termina abasteciendo igual a la población de mala forma pero lo hace, el problema más de fondo es que el Estado incumple su rol. [...] Pero aún así la empresa comete delito, diría yo derechamente, que es especular, porque la empresa tiene afán de lucro.” (Faúndez, Rodrigo. Entrevista personal. Santiago, 15 de mayo de 2015).

sigue siendo deber de las instituciones estatales el control y la regulación del proceso de extracción, tratamiento y distribución del agua.<sup>32</sup>

### 2.1.3 Inversiones en sistemas de infraestructura

El análisis de la evolución negativa en las cuotas de inversión de las empresas sanitarias controladas por OTPP, demuestra que el marco regulador estatal actual es incapaz de brindar a los consumidores en Chile una protección suficiente ante interrupciones o fallas en la calidad del servicio de abastecimiento de agua (v. también Cámara de Diputados de Chile 2016: 37 s., 110).<sup>33</sup> Si bien la cantidad total de sanciones impuestas, así como los montos de las multas, se han incrementado (nuevamente) desde el año 2008 (SISS 2015a: 157), el análisis de la seguridad en el abastecimiento, así como de las cuotas de inversiones realizadas por ESVAL, Aguas del Valle y ESSBIO, indican que las sanciones no condujeron ni a una mejora de los servicios de abastecimiento, ni a una mayor ejecución de los proyectos de inversión.<sup>34</sup> Como causales de esto se mencionan que el monto de las multas impuestas<sup>35</sup> es demasiado bajo, el cálculo correspondiente de los costos y beneficios que hacen las empresas,<sup>36</sup> la falta de un techo límite para sanciones relacionadas con la cancelación temprana del contrato de concesión,<sup>37</sup> así como dudas sobre la autonomía y la realización efectiva de la fiscalización por parte de la SISS (v. Cámara de Diputados de Chile 2016: 120 ss.; cap. 2.2.2).

Aunque, según se ha mencionado con anterioridad, la tasa de acceso al agua era bastante alta en Chile en la década de los 90, la infraestructura hoy existente ya no

---

32 Según Flavia Liberona, apenas habría mecanismos para un mayor derecho de intervención por parte de los ciudadanos, mientras el Estado se limitaría a cumplir con los requerimientos mínimos: “En el fondo no hay ninguna herramienta que la población pueda usar para obligar a la empresa o al Estado a comportarse de una manera distinta. Entonces ¿qué hace [...] el Gobierno? Reparte agua en camiones aljibes, con eso está cumpliendo lo mínimo que tiene que cumplir para abastecer con agua a la población.” (Liberona, Flavia. Entrevista personal. Santiago, 15 de junio de 2015).

33 “El servicio es muy malo. Es lento, poco confiable y caro.” (Laroze, Sebastián. Correo electrónico de junio de 2015).

34 La SISS identifica en su Informe Anual del 2014 los siguientes aspectos, entre otros, como los puntos vulnerables del marco regulador actualmente vigente: la situación crítica de la disponibilidad de agua, la participación creciente de las empresas sanitarias en negocios no controlados, así como la escasa cuota de inversiones (SISS 2015a: 7; v. también Ortuste 2014: 29).

35 Laroze, Sebastián, en comunicación por correo electrónico de junio de 2015.

36 Maturana, Hugo. Entrevista personal. Santiago, 28 de mayo de 2015.

37 Larraín, Sara. Entrevista personal. Santiago, 10 de junio de 2015.

está a la altura de los requerimientos de los dos últimos decenios.<sup>38</sup> El crecimiento vertiginoso de las industrias agrícolas y mineras orientadas a la exportación, la creciente urbanización asociada al crecimiento demográfico general, así como períodos de sequía cada vez más frecuentes, plantean nuevos desafíos para los sistemas de abastecimiento, muchos de los cuales se encuentran desactualizados (ibid.). Particularmente las escasas precipitaciones durante varios años en algunas de las regiones del país, exigen la realización de nuevas inversiones, a fin de asegurar el abastecimiento suficiente de agua potable no sólo a la población urbana, sino también a la rural, como se ha demostrado a modo de ejemplo en el caso de la provincia de Petorca. En este contexto, cada empresa sanitaria debe presentar su Programa de Desarrollo, cuyo cumplimiento debe ser fiscalizado por la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS 2015a: 70).

En las tres empresas controladas por OTPP – Aguas del Valle, ESSBIO y ESVAL – se constata una tendencia decreciente en el cumplimiento de los proyectos de inversión desde la asunción de las mismas por parte del fondo de pensiones en el año 2010 (v. SISS 2015a: 72). Si el cumplimiento era en 2010 del 99 % para las empresas ESSBIO y ESVAL, en el año 2014 este ha disminuido a 75 % y a 64 % respectivamente (ibid.). Ello es particularmente evidente en el caso de Aguas del Valle, donde la tasa de cumplimiento de las inversiones ha disminuido del 97 % en 2010, al 47 % en el año 2014 (ibid.; v. también Cámara de Diputados de Chile 2016: 121). Las empresas no han tomado las medidas de precaución necesarias, sobre todo teniendo en cuenta la continua aridez. Este es el caso sobre todo de las comunas del interior de las regiones de Valparaíso (Región V) y de Coquimbo (Región IV), particularmente afectadas por procesos de desertificación, cuya población en su mayoría debe ser abastecida de agua con camiones cisterna.<sup>39</sup> En esas regiones se constatan además grandes pérdidas de agua debido a que no se han tomado medidas para adaptar las redes de abastecimiento.<sup>40</sup>

La baja tasa de inversiones, así como la falta de mantención de la infraestructura, aparejaron desde el 2010 una disminución en la calidad de los servicios de abastecimiento de las tres empresas. En el caso de la abastecedora ESVAL, en el

---

38 Larraín, Sara. Entrevista personal. Santiago, 10 de junio de 2015; Mundaca, Rodrigo. Entrevista personal. Santiago, 9 de abril de 2015; v. también World Bank 2013: 9.

39 Maturana, Hugo. Entrevista personal. Santiago, 28 de mayo de 2015.

40 “En el interior, por Ovalle y La Ligua, en las partes más secanas, [...] están repartiendo agua en camiones aljibes. Y se está gastando una enormidad de agua porque no se tomaron las precauciones de donde teníamos reservas de agua, donde hubiéramos podido capturar el agua. [...] Las pérdidas de agua alcanzan un cuarenta, cuarenta y dos por ciento.” (Maturana, Hugo. Entrevista personal. Santiago, 28 de mayo de 2015).

período entre los años 2010 y 2016 se dieron cortes no programados en distintas zonas de la Región Valparaíso, debido en parte a la rotura de caños, casos de contaminación ambiental,<sup>41</sup> así como a carencias en la calidad del agua (SISS 2013: 134 s.; SISS 2015a: 155 s.). Las administraciones comunales aducen que las causas de estas dificultades han sido problemas operacionales de la empresa, el mal estado de tuberías viejas, así como las inversiones no realizadas por parte de la empresa.<sup>42</sup>

## 2.2 Calidad del agua y estándares a cumplir

Desde el punto de vista de los consumidores chilenos y con respecto a los criterios analizados para el cumplimiento de los estándares de calidad del agua, se detectan desigualdades en el acceso a la información sobre el proceso de extracción y tratamiento de agua potable, así como también con respecto al aseguramiento institucional del derecho al agua potable limpia (v. Cámara de Diputados de Chile 2016: 110 s.). Según las personas entrevistadas, los estándares mínimos de calidad fijados por la legislación actualmente vigente serían demasiado bajos, mientras los órganos fiscalizadores estatales carecerían del necesario poder, como resultado de lo anterior, el Estado chileno no estaría actualmente en condiciones de ofrecer a los ciudadanos una protección integral contra carencias en la calidad de los servicios de agua.<sup>43</sup>

Contra estas asimetrías de poder (v. Kreckel 2004: 17, 20) se han manifestado, a nivel local, movimientos sociales como MODATIMA (Movimiento de Defensa por el acceso al Agua, la Tierra y la protección del Medio ambiente, en Petorca) o Salvemos los Valles (en Ovalle). Estas exigencias de mayor protección al consumidor se ven reflejadas a nivel regional en las demandas colectivas que han presentado asociaciones nacionales de consumidores. Como respuesta, las empresas sanitarias controladas por OTPP han realizado pagos de compensaciones, reembolsando a los clientes sólo una parte del precio que estos habían pagado por el servicio de agua, pero socavando la garantía

---

41 El sindicato de pescadores de la comunidad de Quintero presentó el 2015 una demanda contra ESVAL por contaminación ambiental, producto de roturas de los caños de descarga de aguas servidas. V.: <http://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sectores-productivos/pesca/pescadores-de-quintero-denunciaron-a-ESVAL-por-contaminacion/2015-03-12/214301.html> (consultado: 03/08/2016).

42 “Todos los eventos de corte sancionados corresponden a ‘no programados’, y se produjeron por problemas operacionales de la empresa y/o por mala calidad de las matrices de agua potable, que se emplazan en estos sectores, de responsabilidad exclusiva de ESVAL.” <http://elaconcagua.cl/2011/ESVAL-debera-pagar-multa-de-207-millones-de-pesos-por-cortes-reiterados-de-agua-en-comunas-de-la-region/> (Zugriff: 04.08.2016)

43 Liberona, Flavia. Entrevista personal. Santiago, 15 de junio de 2015.

del derecho al agua potable limpia que el Gobierno se comprometió a asegurar a la población de Chile desde la firma de la Convención para el agua de la ONU.

La legislación chilena sobre el agua se orienta según los parámetros de la OMS respecto al aseguramiento y control de la calidad del agua potable.<sup>44</sup> La norma chilena sobre agua potable regula las exigencias mínimas sobre su calidad, precisando las condiciones necesarias (NCH 409/1) y los procedimientos de muestreo (NCH 409/2). Allí se establece un valor mínimo (0,2 miligramos por litro) y uno máximo (2,0 miligramos por litro) de cloro libre residual para la desinfección. La SISS es la encargada de controlar a nivel nacional el cumplimiento de los estándares de calidad. Además, el Decreto Supremo N° 735 regula los servicios de agua destinados al consumo humano y las condiciones para el acceso y la calidad del agua potable.<sup>45</sup> En lo sucesivo nos basaremos en las especificaciones que hace esta norma en los tres ámbitos de: seguridad y control de los pozos de agua, tratamiento del agua potable y cumplimiento de los parámetros de las propiedades organolépticas del agua.

### 2.2.1 Seguridad y control de los pozos de agua potable

En resumen puede afirmarse que en los casos aquí analizados, las empresas de suministro de agua controladas por OTPP han cumplido sólo de manera insuficiente los estándares de calidad del agua fijados por la normativa chilena de agua potable y por las pautas de la OMS. De acuerdo a la evaluación de los ejemplos presentados, las carencias se deben por un lado a la extracción de agua de fuentes no seguras, y, por el otro, a las inadecuadas condiciones de transporte del agua potable en camiones cisterna para su distribución, como en los casos de la provincia de Petorca y de algunas zonas de la región de Coquimbo (v. cap. 2.1.1).

Según han declarado las personas entrevistadas, en la región de Valparaíso el agua potable suministrada por ESVAL presenta grandes fluctuaciones en su calidad y en parte contaminación por nitrato, mientras los controles por parte de la SISS se realizan de manera insuficiente y dejan algunos lugares sin fiscalizar, particularmente en las zonas rurales (v. también INDH 2014b: 22-28). La empresa justifica las compras de agua a terceros como una medida necesaria ante la continua sequía y el consiguiente

---

44 “La norma de calidad fue actualizada por el Decreto Supremo del Ministerio de Salud N° 446 del 2006 y fue modificada de acuerdo a los procedimientos vigentes en nuestro país a través del Instituto Nacional de Normalización, considerando el documento técnico ‘Guidelines for drinking water quality’, que periódicamente actualiza la Organización Mundial de la Salud” (SISS 2015a: 107).

45 V. art. 1, Decreto N° 735: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=197226> (consultado: 02/06/2016).

problema de disponibilidad de agua en la región, afirma estar sometida a la fiscalización regular por parte de la SISS, pero se niega a comunicar los resultados de dichos controles (ESVAL 2015: 155; INDH 2014b: 22s.).

Ninguna de las personas entrevistadas pudo confirmar si el agua suministrada por los camiones cisterna satisface los estándares mínimos de calidad establecidos en la norma chilena NCH 409 sobre agua potable. Según declararon, la SISS no realiza fiscalizaciones regulares. En el caso de la provincia de Petorca, la comisión observadora del INDH se basa en los análisis realizados, para concluir que los órganos de control estatales no protegen suficientemente a los consumidores contra los riesgos para la salud:

En relación a [...] la calidad del agua para el consumo humano [...] se ha constatado la presencia de elementos nocivos en concentraciones que superan las normas de calidad, comprometiendo con ello el derecho a la salud de las personas. Ante la gravedad de lo reportado, el INDH pondrá a disposición de la autoridad sanitaria dichos análisis con el objeto que esta ejerza las fiscalizaciones y adopte las medidas correctivas que garanticen efectivamente el derecho a la salud de los habitantes de la Provincia de Petorca. (INDH 2014b: 28)

En el caso estudiado no se cumple el abastecimiento de agua potable de calidad inobjetable como dispone el decreto N° 735, puesto que el Estado no ha fiscalizado ni la seguridad de los pozos, ni las condiciones higiénicas del abastecimiento de agua potable con camiones cisterna.

### 2.2.2 Tratamiento del agua potable

Otras causas para las graves carencias en la calidad del agua son el insuficiente tratamiento potabilizador, como es el caso de la ciudad de Ovalle (v. también cap. 2.2.3), así como las insuficientes medidas para adecuar los anticuados sistemas de suministro a los requerimientos actuales, como en partes de las regiones de Valparaíso y del Bío-Bío (v. también SISS 2015a: 7; Ortuste 2014: 29). En el caso de Aguas del Valle, la Secretaría Regional Ministerial de Salud detectó riesgos para la salud debido a una importante contaminación del agua potable (SEREMI 2013b: 19), mientras que la comisión investigadora de la Cámara de Diputados de Chile criticó el insuficiente control ejercido por la SISS y manifestó sus dudas sobre la autonomía de esta institución estatal y la falta de inclusión de los ciudadanos en los respectivos procesos de toma

de decisión (Cámara de Diputados de Chile 2016: 119 ss.).<sup>46</sup> La empresa negó que en el caso de Ovalle hubiese carencias de ningún tipo en el tratamiento del agua potable, y recién se avino a ofrecer pagos compensatorios una vez que se amplió la demanda colectiva en su contra por parte del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC). En algunos casos llama la atención la escasa coordinación de información y de competencias entre las distintas instituciones estatales del sector sanitario a nivel regional y local, manifestada en declaraciones en parte contradictorias por los distintos actores, como en el caso de las averiguaciones en torno al brote de infecciones con novovirus en Ovalle (v. también World Bank 2013: 15 s.).

En septiembre del 2013 se dio un brote epidémico de infecciones por norovirus en la comuna de Ovalle en la región de Coquimbo (Región IV).<sup>47</sup> Entre el 1° y el 30 de septiembre se diagnosticaron un total de 5.470 casos de gastroenteritis (SEREMI 2013a: 7). Un grupo de personas afectadas anunció que interpondría, conjuntamente con el candidato a diputado Daniel Núñez, una denuncia contra Aguas del Valle por negligencia y corresponsabilidad en lo que Núñez denominó “delito de contaminación de agua”.<sup>48</sup> La Secretaría Regional Ministerial de Salud (SEREMI) de Coquimbo, que tiene por objeto asegurar el derecho a la protección a la salud de todas las personas en dicha region, concluye en un informe del 30 de septiembre del 2013 con la presunción de que las infecciones de norovirus han sido causadas por impurezas en el agua potable.

En junio del 2015 el SERNAC demandó colectivamente a Aguas del Valle por cortes del servicio de abastecimiento de agua potable, carencias en la calidad del agua y errores en la facturación entre junio del 2013 y abril del 2014 (v. Cámara de Diputados de Chile 2016: 58 s.).<sup>49</sup> En julio del 2015, tras lluvias en la región, hubo cortes en el servicio de abastecimiento de agua que afectaron a aproximadamente 26.300 personas en Ovalle.<sup>50</sup> Mientras se restablecía el abastecimiento, las personas afectadas reclamaron porque el agua potable se mantuvo turbia durante más de una

---

46 [https://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmId=128529](https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=128529) (consultado: 22/06/2016).

47 <http://cnnchile.com/noticia/2013/09/06/confirman-presencia-de-norovirus-en-intoxicacion-masiva-en-ovalle> (consultado: 11/06/2016).

48 Faúndez, Rodrigo. Entrevista personal. Santiago, 15 de mayo de 2015. V. también: <http://www.cnnchile.com/noticia/2013/09/10/presentaran-una-denuncia-contra-empresa-aguas-del-valle-por-contaminacion-en-ovalle> (consultado: 11/06/2016).

49 <http://www.sernac.cl/sernac-presento-demanda-colectiva-en-contra-de-aguas-del-valle-por-corte-que-afecto-a-las-comunas-de/> (consultado: 18/06/2016).

50 <http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/07/15/se-intensifican-presiones-para-terminar-contrato-con-aguas-del-valle-tras-problemas-de-suministro.shtml> (consultado: 20/06/2016).

semana, y Claudio Rentería, alcalde de Ovalle, exhortó a la SISS a que investigara las razones tras las carencias en la calidad del agua (ibid.).

La SISS sancionó a Aguas del Valle con el pago de un total de seis multas durante el año calendario 2015, una de esas multas fue declarada como consecuencia directa de los sucesos de julio del mismo año (SISS 2015b: 4 s.). Como razones tras las sanciones se mencionaron: infracciones contra la reglamentación sobre agua potable y contra las indicaciones de la SISS, así como perjuicios para la generalidad de los consumidores (ibid.). Sin embargo, en el informe final presentado en enero del 2016 por la Comisión Investigadora de Aguas del Valle instituida por la Cámara de Diputados chilena, se manifiestan dudas sobre el grado de autonomía y la realización efectiva de los controles por parte de la SISS (Cámara de Diputados de Chile 2016: 119).

### 2.2.3 Cumplimiento de los parámetros organolépticos

Si bien algunos de los casos de carencias en la calidad se tratan meramente de defectos en las propiedades organolépticas del agua y en particular, en los casos estudiados la SISS ha descartado efectos perjudiciales para la salud de los consumidores, se trata de todos modos de una infracción contra la normativa chilena sobre la calidad del agua. Según las directivas de la ONU el agua potable debe presentar, además de buena calidad, también color, olor y sabor aceptables.<sup>51</sup> Esta condición determina evitar situaciones de turbiedad en las aguas, como ocurrió en el caso ya analizado de la localidad de Ovalle. La OMS establece que las divergencias con la norma en cuanto al color, olor o sabor del agua potable, pueden llevar a que los consumidores juzguen que el agua no es potable incluso en casos en que en realidad sí lo es y no ofrece riesgo alguno a la salud (WHO 2011: 199). Puede ocurrir entonces que los consumidores prefieran ingerir agua de una fuente alternativa con mayores riesgos sanitarios para el consumo humano, que hacerlo de un pozo seguro (WHO 2011: 199).

Debido a problemas con el olor y el sabor del agua potable, en septiembre del 2011 clientes de la empresa ESVAL de tres comunas en la región de Valparaíso (Región V), demandaron a la empresa por la mala calidad del agua potable.<sup>52</sup> A continuación, la SISS impuso a ESVAL el pago de varias multas, luego el SERNAC presentó en abril del 2012 una demanda colectiva ante el Juzgado local de Viña del Mar contra ESVAL

51 V. sobre este punto el art. 12b de la Resolución de las NN.UU. sobre el derecho humano al agua y al saneamiento, disponible en internet en: <http://www.unhcr.org/enus/publications/operations/49d095742/committee-economic-social-cultural-rights-general-comment-15-2002-right.html> (consultado: 26/06/2016).

52 <http://www.sernac.cl/0000001015/> (consultado: 26/06/2016).

por suministro de agua potable con mal olor y mal sabor, y exigió que se le aplicara como sanción la multa máxima, así como la adecuada indemnización a los 30.000 clientes afectados en Quintero, Concón y Viña del Mar (ibid.). En su Informe Anual del 2012, ESVAL arguyó que el menoscabo de la calidad del agua estaba vinculado al largo período de sequía y a la consiguiente escasez de agua, pero que, y en esto se dirigía a la SEREMI de salud, ello en ningún caso aparejaba riesgos para la salud de los consumidores (ESVAL 2013: 29).<sup>53</sup>

También contra ESSBIO se presentaron en el 2014 y el 2015 denuncias por parte de consumidores por la turbiedad del agua potable en las comunas de Coronel<sup>54</sup> y Florida<sup>55</sup> en la región del Bío-Bío (Región VIII). En esa oportunidad, una serie de movimientos ciudadanos intentaron obtener una rebaja de por lo menos el 18 % en los precios del servicio prestado por ESSBIO, rebaja que fue concedida en el caso de Coronel.<sup>56</sup> Los análisis realizados por la SEREMI en Florida comprobaron la presencia de bacterias coliformes de origen fecal en el agua potable y una relación entre la calidad del agua y un incremento importante de las enfermedades gastrointestinales en la comuna.<sup>57</sup> Se inició un sumario contra ESSBIO y la SISS comenzó una investigación para determinar las multas con que sancionar a la empresa (ibid.). Según miembros del Directorio de ESSBIO, se estarían realizando grandes inversiones en medidas sanitarias para purificar las redes de abastecimiento de agua y para mejorar los sistemas de control de calidad del agua.<sup>58</sup>

### 2.3 Política tarifaria y márgenes de ganancias

Las relaciones asimétricas de poder entre las empresas y los consumidores se evidencian en el caso analizado no sólo a través de las tarifas (demasiado) altas que deniegan o limitan el acceso al agua potable, sino también a través de condiciones

53 Sebastián Laroze, cliente de ESVAL radicado en la zona de Valparaíso / Viña del Mar, afirma que actualmente la calidad del suministro de agua no es óptima, por cuanto el agua contiene mucho cloro y la presión del agua tiene grandes fluctuaciones (Laroze, Sebastián. correo electrónico de junio de 2015).

54 <http://www.soychile.cl/Coronel/Sociedad/2015/01/30/302122/Ratificaron-multa-Essbio-debera-pagar-129-millones-por-episodios-de-turbiedad-del-agua-en-Coronel.aspx> (consultado: 30/06/2016).

55 <http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/01/30/vecinos-de-florida-protestan-por-turbiedad-de-agua-potable.shtml> (consultado: 30/06/2016).

56 <http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/01/29/piden-a-essbio-rebaja-de-cuentas-del-agua-por-turbiedad-enflorida.shtml> (consultado: 30/06/2016).

57 <http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/02/10/seremi-de-salud-ordena-sumario-contra-essbio-por-malacalidad-del-agua-en-florida.shtml> (consultado: 30/06/2016).

58 <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/10/18/685709/essbio-ratifica-millonario-plan-integral-para-mejorar-calidad-del-suministro-de-agua-en-coronel.html> (consultado: 30/06/2016).

estructuralmente desiguales respecto a la posibilidad de reivindicación de protección legal (v. cap. 2.3.3). Desde el punto de vista del consumidor de agua, la orientación lucrativa de las empresas sanitarias y la actual política tarifaria en Chile producen desigualdades a través de mecanismos de explotación y exclusión (Therborn 2010: 67; v. también Tilly 1998: 8 ss.). La complejidad y la falta de transparencia que caracterizan los procesos de negociación de tarifas, hacen inviables la participación y la negociación por parte de los ciudadanos (Cámara de Diputados de Chile 2016: 110). En resumen se puede afirmar que la legislación no atenúa los efectos acumulados de estos mecanismos sobre las estructuras de desigualdad a nivel regional, en forma de medidas sociales de bienestar o bien, lo hace sólo de manera insuficiente.<sup>59</sup>

Como paso preparatorio a la privatización del sector sanitario chileno, durante el régimen militar de Augusto Pinochet se creó un marco institucional con la finalidad de hacer más atractivo el sector para las inversiones y para inversionistas extranjeros (Chavarro 2015: 212 s.). En tal sentido, se aseguró una mayor flexibilidad en la fijación y negociación de las tarifas y una garantía legal de beneficio económico para las empresas de suministro de agua (ibid.; Morgan 2011: 128). Se introdujo un sistema de subsidios estatales directos para hogares de bajos ingresos, con la finalidad eventual de amortiguar las consecuencias en caso de incremento de los precios.<sup>60</sup> A continuación, analizaremos por un lado cómo evolucionó desde el 2011 la política tarifaria de las empresas sanitarias controladas por OTPP, y por otro lado, en qué medida estas empresas sanitarias sacaron provecho de la garantía contractual de beneficio, así como de los programas de subvención estatal.

### 2.3.1 Fijación y proceso de negociación de tarifas

La nueva legislación prevé que la SISS y las empresas sanitarias vuelvan a negociar las tarifas cada cinco años.<sup>61</sup> En dicho proceso, tanto la SISS como la empresa del caso presentan estimaciones obtenidas mediante cálculos altamente complejos, en parte con fórmulas algebraicas, basados en modelos hipotéticos de una empresa que funciona a la perfección (Morgan 2011: 124, 140). A continuación y durante quince días tienen lugar las negociaciones por el precio, y en caso de haber acuerdo, la toma de decisión es traspasada a una comisión de expertos integrada generalmente por un economista, una persona designada por la SISS, y una persona designada por la empresa del caso (ibid.; v. también SISS 2015a: 51 s.). Este proceso de negociaciones

<sup>59</sup> Laroze, Sebastián, en correo electrónico de junio de 2015.

<sup>60</sup> Jouravlev, Andrei. Entrevista personal. Santiago/Berlín, 18 de mayo de 2016.

<sup>61</sup> V. también: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=92808> (consultado: 05/07/2016).

fue criticado por ser altamente intransparente y desarrollarse principalmente en privado.<sup>62</sup> Sin embargo el problema con las negociaciones para la fijación de tarifas no es solamente la falta de transparencia, sino particularmente la estructura monopólica propia del sector.<sup>63</sup>

Durante el sexto proceso de negociación tarifaria en el 2014, para las tarifas del período 2015- 2020, se dieron “discrepancias” entre la SISS y ESVAL que hicieron necesario convocar a una comisión de expertos (v. ESVAL 2015: 130; SISS 2015a: 52).<sup>64</sup> ESVAL había sido la única de las empresas de abastecimiento de agua en rechazar la propuesta, elaborada por la SISS, de congelar por los próximos cinco años las tarifas entonces vigentes, y basando su argumento en el largo período de sequía experimentado en la región.<sup>65</sup> Esto generó que en Valparaíso se realizaran movilizaciones callejeras de ciudadanos y representantes de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile (CONADECUS), protestando contra el aumento de los precios y al mismo tiempo criticando los cortes no programados del servicio, así como el atraso de ESVAL en el pago de la gran deuda que mantiene con el Estado.<sup>66</sup> En agosto del 2015, para la región de Valparaíso y según la resolución de la comisión de expertos, se accedió a un incremento en las tarifas conjuntamente con el comienzo de los proyectados trabajos de ampliación de la infraestructura.<sup>67</sup>

---

62 <http://ciperchile.cl/2014/10/22/el-negocio-del-agua-ley-que-rige-hace-26-anos-asegura-millonarias-utilidades-a-sanitarias/#recuadro> (consultado: 10/07/2016).

63 “Aquí hubo una empresa estatal por ciudad grande y el Estado privatizó cada una, entonces no hay otra empresa por ahí, no es un mercado flexible [...] es una estructura monopólica, un servicio monopólico” (Larraín, Sara. Entrevista personal. Santiago, 10 de junio de 2015).

64 Más información sobre los resultados de la sexta ronda de negociaciones tarifarias de servicios de agua y saneamiento en: <http://www.siss.gob.cl/577/w3-article-11092.html> (consultado: 13/07/2016).

65 Las empresas suministradoras Aguas Andinas y Aguas Cordillera (Región Metropolitana), controladas por el grupo Agbar-Suez, así como Aguas Araucanía (Región IX), acordaron con la SISS el congelamiento hasta el año 2020 de sus tarifas vigentes fijadas en 2010. Más información en: <http://diario.latercera.com/2015/02/14/01/contenido/negocios/10-183588-9-expertos-entregaron-fallo-que-dirime-discrepancias-entre-ESVAL-y-gobierno.shtml> (consultado: 13/07/2016).

66 <http://radio.uchile.cl/2014/11/20/comunidad-denuncia-mal-comportamiento-de-ESVAL-y-pide-mayor-fiscalizacion-del-estado/> (consultado: 13/07/2016).

67 El decreto 107 de la comisión de expertos establece que la empresa está autorizada a subir los precios cuando se construyan y entren en operación las obras de producción y tratamiento de agua potable para enfrentar la extrema sequedad en el sistema “Gran Valparaíso”, obras previstas en el Programa de Desarrollo de ESVAL. Los aumentos de precio tendrán efecto retroactivo al 1° de marzo de 2015. V. [http://www.siss.cl/577/articles-12219\\_recurso\\_1.pdf](http://www.siss.cl/577/articles-12219_recurso_1.pdf) (consultado: 13/07/2016).

### 2.3.2 Beneficios con garantía contractual

En resumen, puede afirmarse que desde el 2011 las crecientes utilidades de las empresas sanitarias controladas por OTPP, así como la escasa reinversión en infraestructura, permiten inferir una alta rentabilidad para estas empresas (v. cap. 2.1.3). Sin tener en cuenta las modificaciones realizadas durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (ley N° 19.549), la normativa sancionada bajo el gobierno de Pinochet aseguraba por ley, a las empresas de abastecimiento de agua, un beneficio de por lo menos el siete por ciento.<sup>68</sup> La garantía de este beneficio pretendía volver más atractivo el sector para inversionistas extranjeros.

Aunque si hubieron mejoras significativas en el ámbito del tratamiento de aguas residuales estos costos fueron sin embargo cubiertos por los consumidores, a través de una redistribución ya que en las facturas por servicios de agua se agregó a los costos por el acceso al agua potable y a aquellos por la eliminación de aguas residuales, un tercer rubro por concepto de tratamiento de aguas servidas.<sup>69</sup> El hecho de que los clientes paguen en su totalidad los costos del tratamiento de aguas residuales significa actualmente una fuente adicional de ingresos para las empresas suministradoras de agua, ingresos que con frecuencia han superado largamente el monto de las primeras inversiones (Larraín 2010: 27). Además las inversiones para construir las plantas de tratamiento de aguas residuales se financiaron no solamente con los pagos efectuados por los consumidores, sino también a través de créditos internacionales.<sup>70</sup>

Desde la privatización del sector, los precios por servicios de agua y de aguas residuales han aumentado en el largo plazo, así como las utilidades de las empresas sanitarias, utilidades que se han triplicado en el período que va del 2000 al 2013 (v. SISS 2000: 52 s.; SISS 2005: 77 s.; SISS 2013: 9). ESSBIO y ESVAL, ambas controladas por OTPP, exhiben para los años 2013 y 2014 el tercer lugar más alto en tasas de utilidades, después de Aguas Andinas del grupo Agbar-Suez. Mientras ESSBIO alcanzó en el 2013 un incremento en sus utilidades del 56,4 % en comparación con el año anterior, ESVAL incrementó sus utilidades un 50,9 % en comparación con el 2012. En el año 2014, en comparación con el año calendario 2013, el crecimiento de la ganancia fue de un 302,3 % para ESSBIO, y de un 246,4 % para ESVAL. A pesar del incremento en las tasas de ganancia, la garantía por ley del beneficio no se ha modificado en Chile desde 1988. La SISS no ha tenido hasta ahora, sin embargo, posibilidad de calcular

68 <http://ciperchile.cl/2014/10/22/el-negocio-del-agua-ley-que-rige-hace-26-anos-asegura-millonarias-utilidades-a-sanitarias/> (consultado: 10/07/2016).

69 Larraín, Sara. Entrevista personal. Santiago, 10 de junio de 2015.

70 Villarroel, Cristián. Entrevista personal. Santiago, 25 de mayo de 2015.

qué monto de la ganancia total es realmente reinvertido. Las altas tasas de ganancia de las empresas indicarían, por su parte, que no se están realizando las inversiones deseadas (ibid).<sup>71</sup>

En el Informe Anual 2014 de la SISS se menciona explícitamente el bajo nivel de reinversiones como un problema estructural del sector (SISS 2015a: 7; v. cap. 2.1.3). En el caso de ESVAL y de ESSBIO, las tasas de inversión para el período 2013 a 2014 se ven relativamente bajas en comparación con las altas utilidades. En el 2015 se registra sin embargo un crecimiento del 111 % en relación al año previo, debido sobre todo al “Plan de Acción Nacional Contra la Desertificación” (ESVAL 2014: 6; ESVAL 2015: 6).

### 2.3.3 Programas estatales de subsidio

En el caso estudiado las empresas de OTPP se benefician indirectamente de los subsidios estatales pensados para atenuar los efectos del incremento de los precios, mediante un sistema de pagos en apoyo a los hogares de bajos ingresos.<sup>72</sup> Además, en caso de omisión del pago de facturas por consumo de agua, la empresa sanitaria está autorizada por la actual Constitución, a interrumpir el servicio al cliente, lo que significa una infracción contra la Convención de la ONU para el Agua, firmada por Chile.

A fin de poder seguir asegurando el acceso al abastecimiento de agua y a los sistemas de eliminación de aguas residuales también en los hogares de bajos ingresos y en las zonas rurales, el Estado chileno pasó a confeccionar un sistema de subsidios directos que se conceden, o para cubrir parte de la factura por consumo de agua, o bien como subsidio para inversiones en las redes de abastecimiento de agua de las comunas rurales.<sup>73</sup> Aquellos hogares que reúnen las condiciones del caso, la administración comunal les cubre entre el 25 y el 85 % de los costos totales para un consumo de 20

---

71 <http://ciperchile.cl/2014/10/22/el-negocio-del-agua-ley-que-rige-hace-26-anos-asegura-millonarias-utilidades-a-sanitarias/> (consultado: 10/07/2016).

72 Villarroel, Cristián. Entrevista personal. Santiago, 25 de mayo de 2015.

73 La ley que establece el subsidio al pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado (ley N°18.778) fue sancionada en 1989 complementando la “Ley de Tarifas de Servicios Sanitarios” y entró en vigencia en 1990. Por más informaciones sobre sus condiciones, v.: <http://www.leychile.cl/Navegar/?idLey=18778> (consultado: 13/07/2016).

metros cúbicos/mes (v. *ibid.* art 2b). Aquellas familias apoyadas por el programa “Chile Solidario,” que combate la pobreza, reciben la cobertura del 100 % de los costos.<sup>74</sup>

La cantidad de beneficiarios de los subsidios estatales se ha incrementado significativamente, sobre todo desde el 2002. En el año 2014 el 13,4 % de la cantidad total de clientes de agua del país recibía este beneficio y representaba aproximadamente el 5 % del total de ingresos por ventas del sector (SISS 2015a: 61). A su vez, las empresas sanitarias controladas por OTPP recibieron ese mismo año el 40,1 % de todos los subsidios del gobierno chileno (*ibid.* 60). Aquellas personas que no reúnen los requisitos para recibir un subsidio estatal pero viven bajo dificultades económicas, en algunos casos deben endeudarse para poder pagar sus facturas por consumo de agua.<sup>75</sup> La actual legislación permite que en caso de retraso en los pagos, la empresa interrumpa el suministro del servicio al cliente moroso (Chavarro 2015: 258 s.)

### 3. Conclusiones

La privatización del sector sanitario chileno fue llevada a cabo por el gobierno chileno con el objetivo de crear un suministro de los servicios de agua potable y de saneamiento para la población más eficiente. La implementación de un modelo económico neoliberal y de una legislación atractiva para los inversionistas, determinó la casi completa transnacionalización del sector. Este proceso determinó una reducción significativa del papel del Estado en el acceso a y en el control sobre los servicios de agua potable y de saneamiento, con efectos de largo alcance para los consumidores chilenos.

La evaluación de los datos reunidos sobre indicadores de las empresas sanitarias de OTPP, demuestra que hay diversas formas de desigualdad social, a nivel local y regional, determinadas por diferentes mecanismos y factores. Como resultado de la investigación, es posible afirmar que en aquellas regiones controladas por las empresas de OTPP, no está asegurado el abastecimiento ilimitado y continuo con agua potable de calidad inobjetable para todos los consumidores por igual. El análisis muestra claramente que el Estado chileno no cumple suficientemente con su deber de productor y promotor del bienestar social en lo referente al suministro de agua potable. El argumento esgrimido originalmente para la privatización del sector sanitario, contrasta ahora con los resultados del presente estudio sobre las carencias

---

74 “Chile Solidario” es un programa estatal de combate a la extrema pobreza iniciado en 2004 para ayudar a individuos y a familias que viven bajo condiciones socioeconómicas difíciles. Más información online en: <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php> (consultado: 14/07/2016).

75 Larraín, Sara. Entrevista personal. Santiago, 10 de junio de 2015.

en la calidad de los servicios de suministro privatizados y sobre la evolución de la política tarifaria.

En el marco de la actual estructura del mercado del agua y de la legislación vigente, las empresas sanitarias pueden ser administradas con objetivos de ganancias a corto plazo, mientras la regulación por parte del Estado siga siendo limitada (v. INDH 2014a: 23). La escasa operatividad de los órganos estatales en el sector sanitario, evidente en la insuficiente fiscalización institucional, pero también en las limitadas participaciones en derechos de aprovechamiento de agua, determina que en la actual situación política, el Estado no pueda garantizar el abastecimiento de agua potable para la población chilena. En resumen se puede afirmar que las estructuras de desigualdad constatadas en el abastecimiento de agua potable a nivel local y regional son la consecuencia de una conducción empresarial orientada al mercado financiero, bajo control transnacional y dentro del marco jurídico de la legislación nacional.

Esto significa que los procesos transnacionales y globales en este caso, las estrategias de inversión de los accionistas, así como los flujos globales de capital, tienen en el abastecimiento de agua potable en Chile una capacidad de generar desigualdades sociales que es mayor que la capacidad de los esfuerzos nacionales por compensarlas. O sea, el Estado chileno no logra atenuar con sus medidas de bienestar social el efecto acumulado de los mecanismos generadores de desigualdad propios de los servicios de suministro de agua de las empresas de OTPP sobre los consumidores chilenos. Los resultados del análisis señalan, incluso, que las dinámicas e interrelaciones generadoras de desigualdades sociales aparecen en este caso respaldadas y reforzadas por la correlación con los procesos a nivel del Estado nacional.

El caso estudiado ilustra, además, que las medidas de bienestar social desde la perspectiva canadiense ya no se redistribuyen exclusivamente entre la familia, el Estado y el mercado como propone Esping-Andersen (v. Esping-Andersen 1990), sino que son complementadas con flujos de capital global a base de un principio redistributivo transnacional. Los profesores en Ontario, contribuyentes en un sistema de seguridad social a nivel nacional y regional, pasan a ser accionistas en el mercado financiero global.

El régimen de bienestar social canadiense, antes y ahora productor, organizador y redistribuidor de bienestar social, en este caso es extendido a una dimensión transnacional y pasa a incidir en Chile sobre un proceso de medidas estatales de bienestar, en tanto comercializa un bien básico público previamente privatizado. Los

riesgos financieros, que en el caso de los profesores canadienses serían el riesgo de una jubilación estatal baja, han podido ser externalizados, sin embargo, sobre la base de la legislación chilena, esto es, la previa introducción de una Constitución que ofrece la protección suficiente para inversionistas extranjeros, así como la correspondiente incorporación de los recursos hídricos nacionales a los circuitos de la economía mundial. El desmantelamiento de las políticas de bienestar social dentro de las fronteras nacionales y el desplazamiento y externalización de los correspondientes potenciales riesgos sociales a otros espacios geográficos, parecen ser paradigmáticos de un nuevo tipo de regímenes de bienestar social, el que plantea una serie de cuestionamientos al concepto de solidaridad bajo condiciones de transnacionalización y globalización (v. Pofertl 2010):

Es muy perverso el sistema porque los sectores progresistas en un país generan un perjuicio grave a sus pares en otro país por el tema de su seguridad financiera. No hay solidaridad. (Larraín, Sara. Entrevista personal. Santiago, 10 de junio de 2015).

También resulta interesante preguntarse en qué rúedos políticos tienen lugar las negociaciones de las posibles incidencias sobre las desigualdades (v. Braig et al. 2013: 22 s.) en el relacionamiento entre las políticas de bienestar social de Chile y de Canadá. El análisis del caso presentado, ha expuesto claramente las discrepancias entre la estructuración global de desigualdades, por un lado, y los posibles rúedos para su negociación, concentrados en su mayoría a espacios nacionales y regionales, por otro lado (v. *ibid.*). La crítica a la generación, por parte de las interrelaciones transnacionales, de desigualdades sociales, se manifiesta a nivel local en iniciativas sociales de los vecinos y de organizaciones no gubernamentales, y a nivel regional en las demandas colectivas de las asociaciones nacionales de consumidores. Los resultados del análisis han ilustrado, sobre este trasfondo, que las posibilidades de los actores regionales y nacionales de incidir sobre la estructuración de las desigualdades registradas son limitadas, y ello debido por un lado a que el control de las empresas se ejerce fuera de las fronteras nacionales, y por el otro lado debido a la reducida regulación de las políticas de bienestar social en Chile. Esto hace evidente que, si se pretende posibilitar un proceso transparente de negociación de desigualdades según el principio de los bienes públicos en un marco de incentivo democrático del bienestar social, no se debe permitir la privatización de los rúedos de negociación.

## 4. Bibliografía

- Allouche, Jeremy y Finger, Matthias (2002): *Water Privatisation. Trans-national Corporations and the Re-regulation of the Water Industry*, Londres, Nueva York: Spon Press.
- Bakker, Karen J. (2010): *Privatizing Water. Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bauer, Carl J. (1997): "Bringing Water Markets Down to Earth: The Political Economy of Water Rights in Chile, 1976-95", en: *World Development*, 25, 5, 639-656.
- (1998): "Slippery Property Rights: Multiple Water Uses and the Neoliberal Model in Chile 1981-95", *Natural Resources Journal*, 38, 1, 109-155.
- (2004): "Results of Chilean Water Markets: Empirical Research since 1990", en: *Water Resources Research*, 40, 9, 6.
- (2015): "Water Conflicts and Entrenched Governance Problems in Chile's Market Model", en: *Water Alternatives*, 8, 2, 147-172.
- Bayliss, Kate (2014): "The Financialization of Water", en: *Review of Radical Political Economics*, 46, 3, 292-307.
- Braig, Marianne, Costa, Sérgio y Göbel, Barbara (2013): "Soziale Ungleichheiten und globale Interdependenzen in Lateinamerika: eine Zwischenbilanz", *desiguALdades.net Working Paper Series*, No. 4, Berlín: desiguALdades.net.
- Budds, Jessica (2004): "Power, Nature, and Neoliberalism: The Political Ecology of Water in Chile", en: *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25, 3, 322-342.
- (2009): "Contested H<sub>2</sub>O: Science, Policy and Politics in Water Resources Management in Chile", en: *Geoforum* 40, 3, 418-430.
- Cámara de Diputados Chile (2016): Informe de la Comisión Especial Investigadora acerca del rol de la Superintendencia de Servicios Sanitarios y de la Empresa Concesionaria de Servicios Sanitarios S.A. (ECONSSA), respecto de los problemas generados por la Empresa Aguas del Valle en el Tratamiento y Distribución de Agua Potable en la Región de Coquimbo, disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=16942&prmTIPO=INFORMECOMISION> (consultado: 22.06.2016)

Chavarro, Jimeno Murillo (2015): *The Human Right to Water: A Legal Comparative Perspective at the International, Regional and Domestic Level*, Cambridge, United Kingdom: Intersentia.

Costa, Sérgio (2011): "Researching Entangled Inequalities in Latin America: The Role of Historical, Social, and Transnational Interdependencies", *desiguALdades.net Working Paper Series*, No. 9, Berlín: desiguALdades.net.

Dobner, Petra (2010): *Wasserpolitik. Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance*, Berlín: Suhrkamp.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

ESVAL (Empresa de Servicios Sanitarios de Valparaíso) (2013): *Reporte de Sostenibilidad 2012*, Valparaíso, Chile: ESVAL S.A.

(2014): *Memoria Anual 2014*, Valparaíso, Chile: ESVAL S.A.

(2015): *Memoria Anual 2015*, Valparaíso, Chile: ESVAL S.A.

GWP (Global Water Partnership) (2000): *Towards Water Security: A Framework for Action*, Stockholm: Global Water Partnership.

INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos) (2014a): "Situación de los Derechos Humanos en Chile", *Informe Anual 2014*, Santiago: INDH, disponible en: <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/INDH-2014-Final.pdf> (consultado: 20.05.2016).

(2014b): *Informe Misión de Observación Provincia de Petorca*, Julio - Octubre 2014, Santiago: INDH, disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/774/Informe.pdf?sequence=1> (consultado: 15.06.2016).

Kreckel, Reinhard (2004): *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit*, Fráncfort del Meno: Campus.

Larraín, Sara (2010): "Introducción: Agua, derechos humanos y las reglas del mercado," en: Larraín, Sara y Poo, Pamela (Eds.), *Conflictos por el agua en Chile: Entre los derechos humanos y las reglas del mercado*, Santiago de Chile: Chile Sustentable, 15-50.

Larraín, Sara y Poo, Pamela (Eds.), *Conflictos por el agua en Chile: Entre los derechos humanos y las reglas del mercado*, Santiago de Chile: Chile Sustentable.

Linton, Jamie (2010): *What is Water? The History of a Modern Abstraction*, Vancouver: UBC Press.

Lobina, Emanuele y Hall, David (2007): *Water Privatisation and Restructuring in Latin America*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, disponible en: <http://gala.gre.ac.uk/2940/1/2007-09-W-Latam.pdf> (consultado: 30.08.2016).

Mayring, Philipp (2010): *Quantitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*, Weinheim u.a. : Beltz.

Morgan, Bronwen (2011): *Water on Tap: Rights and Regulation in the Transnational Governance of Urban Water Services*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mundaca, Rodrigo (2014): *La privatización de las aguas en Chile: Causas y resistencias*, Santiago: América en Movimiento.

Ortuste, Franz Rojas (2014): "Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe", *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, No. 166, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OTPP (Ontario Teachers' Pension Plan) (2015): "Teachers' at a Glance", disponible en: [http://www.otpp.com/documents/10179/20936/-/a40f8d72-8b19-47ac-bc1e-084d90331e62/Teachers\\_At\\_A\\_Glance\\_032415\\_WEB.pdf](http://www.otpp.com/documents/10179/20936/-/a40f8d72-8b19-47ac-bc1e-084d90331e62/Teachers_At_A_Glance_032415_WEB.pdf) (consultado: 15.03.2016).

Piper, Karen (2014): *Price of Thirst: Global Water Inequality and the Coming Chaos*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Poferl, Angelika (2010): "Jenseits der Solidarität? Globale Probleme und die kosmopolitische Konstitution von Sozialität", en: Beck, Ulrich y Poferl, Angelika (Eds.), *Große Armut, großer Reichtum, Zur Transnationalisierung sozialer Ungleichheit*, Berlín: Suhrkamp, 134-167.

Pries, Ludger (2008a): "Transnationalisierung und soziale Ungleichheit. Konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde aus der Migrationsforschung", en: Weiß, Anja y Berger, Peter (Eds.), *Transnationalisierung sozialer Ungleichheit*, Wiesbaden: VS Verlag, 41-64.

(2008b): *Die Transnationalisierung der sozialen Welt. Sozialräume jenseits von Nationalgesellschaften*, Fráncfort del Meno: Suhrkamp.

Ríos, Mónica y Quiroz, Jorge (1995): “The Market for Water Rights in Chile: Major Issues”, *World Bank Technical Paper*, No. 285. Washington, D.C.: World Bank.

SEREMI (Secretaría Regional Ministerial de Salud) (2013a): “Reporte de brote de gastroenteritis aguda por norovirus región de Coquimbo, comuna de Ovalle, informe de situación al 30 de septiembre de 2013 SE N° 40”, La Serena, Chile: SEREMI, Región Coquimbo, Ministerio de Salud, Gobierno de Chile.

(2013b): “Sumario Sanitario Aguas del Valle”, La Serena, Chile: SEREMI, Región Coquimbo, Ministerio de Salud, Gobierno de Chile.

SISS (Superintendencia de Servicios Sanitarios) (2000): *Informe de Gestión del Sector Sanitario 2000*, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Gobierno de Chile.

(2005): *Informe de Gestión del Sector Sanitario 2005*, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Gobierno de Chile.

(2008): *Informe de Gestión del Sector Sanitario 2008*, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Gobierno de Chile.

(2013): *Informe de Gestión del Sector Sanitario 2013*, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Gobierno de Chile.

(2015a): *Informe de Gestión del Sector Sanitario 2014*, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Gobierno de Chile.

(2015b): *Informe de Sanciones 2015*, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Gobierno de Chile.

Swyngedouw, Erik (2005): “Dispossessing H<sub>2</sub>O. The Contested Terrain of Water Privatization”, en: *Capitalism Nature Socialism*, 16, 1, 81-98.

Therborn, Göran (2010): “Globalisierung und Ungleichheit. Mögliche Erklärungen und Fragen der Konzeptualisierung”, en: Beck, Ulrich y Pofertl, Angelika, (Eds.), *Große Armut, großer Reichtum, Zur Transnationalisierung sozialer Ungleichheit*, Berlín: Suhrkamp, 53-109.

Tilly, Charles (1998): *Durable Inequality*, Berkeley, California: University of California Press.

World Bank (1993): “Water Resources Management”, *A World Bank Policy Paper*, Washington, DC: World Bank.

- (2011): *Chile: Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos*, Washington, DC: World Bank, disponible en: <http://water.worldbank.org/node/83999> (consultado: 02.06.2016).
- (2013): “Chile: Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua. Unidad de Ambiente y Aguas Departamento de Desarrollo Sostenible Región para América Latina y el Caribe”, Washington, DC: World Bank.
- WHO (World Health Organization) (2011): *Guidelines for Drinking-Water Quality*, Fourth Edition, Ginebra: WHO, disponible en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44584/1/9789241548151\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44584/1/9789241548151_eng.pdf) (consultado: 28.02.2016).

## **Working Papers published since 2018:**

1. Schorr, Bettina 2018: "How Social Inequalities Affect Sustainable Development. Five Causal Mechanisms Underlying the Nexus".
2. Alcalde, Gonzalo 2018: "Unpacking the 2030 Agenda as a Framework for Policy-Making".
3. Cárdenas, Julián 2018: "The Role of Business Elites in Sustainable Development: A "Networked" Research Agenda".
4. Neyra, Raquel 2018: "Conflictos socioambientales en el Perú, extractivismo, colonialidad y violencia: La colonialidad como elemento vector del extractivismo".
5. Gonzales, Isabel E. 2018: "Aproximaciones conceptuales para el estudio de riesgos en la región Andina".
6. Linartas, Martyna Berenika 2018: "Inequality in the Twenty-First Century: A Review on Rockstars of the Realm".
7. Schlieben, Marie von 2019: "Interdependencias transnacionales y desigualdades sociales en el sector sanitario chileno: el caso del Ontario Teachers' Pension Plan (OTPP)".

### **About trAndes**

**trAndeS** - Postgraduate Program on Sustainable Development and Social Inequalities in the Andean Region is a joint initiative by the Freie Universität Berlin and the Pontificia Universidad Católica del Perú. It is supported by the DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst/German Academic Exchange Service) with funds from the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ).

**trAndeS** seeks to create and promote knowledge that can contribute to the realization of the United Nations' Sustainable Development Goals in the Andean Region. It focuses its efforts linking two dimensions: sustainable development as addressed by the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) that the United Nations established for the year 2030, and the serious socioeconomic, sociopolitical and socioecological inequalities that persist in the Andean region. Our goal is to identify how these inequalities present challenges to achieving the SDGs and how progress toward the SDGs can contribute to reduction of these inequalities.

For more information, see the program website at [www.programa-trandes.net](http://www.programa-trandes.net).

Freie Universität



Berlin



**PUCP**

**Contact:**

Bettina Schorr

Program Director  
trAndeS - Postgraduate Program on Sustainable  
Development and Social Inequalities in the  
Andean Region

Freie Universität Berlin  
Boltzmannstr. 1  
14195 Berlin, Germany  
[contacto@programa-trandes.net](mailto:contacto@programa-trandes.net)

**DAAD**

With the financial support of



Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development