

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Heterogeneidad y asimetría. La participación de los grupos de interés en el debate parlamentario del Código de Aguas en Chile

Heterogeneity and asymmetry. The participation of interest groups in the parliamentary debate on the Water Code in Chile

Octavio Avendaño Pavez 

oavendanop@uchile

Universidad de Chile, Santiago, Chile

Jorge Vergara Vidal 

jorge.vergaravi.@uv.cl

Universidad de Valparaíso, Valparaíso, Chile

RESUMEN Las controversias que se desarrollan en torno a las relaciones entre sociedad y naturaleza tienen variadas formas de emergencia, de expresión y de resolución, dado que están marcadas por los intereses que participan de ellas. El presente trabajo analiza la participación de grupos de interés en el debate parlamentario producido en los dos primeros trámites constitucionales de la Reforma al Código de Aguas en Chile, con el fin de identificar modos en que su heterogeneidad organiza los acuerdos acerca de qué es el agua para la sociedad chilena. Luego de analizar la composición de éstos debates, se concluye que la heterogeneidad de grupos de interés que los integran opera como un método de legitimidad, pero a su vez contiene asimetrías geográficas, orgánicas y epistémicas, que favorecen a los grupos que provienen de las regiones centrales del país.

PALABRAS CLAVE Grupos de interés; debate parlamentario; código de agua; heterogeneidad; asimetría.



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0).

ABSTRACT The controversies that develop around the relations between society and nature assume varied forms of emergence, expression and resolution, given that they are marked by the interests that participate in them. This paper analyzes the participation of interest groups in the parliamentary debate produced in the first two constitutional procedures on the Water Code Reform in Chile, in order to identify ways in which their heterogeneity organizes agreements about what water is for Chilean society. After analyzing the composition of these debates, it is concluded that the heterogeneity of the interest groups involved operates as a method of legitimacy, but at the same time contains geographic, organic and epistemic asymmetries which favor groups from the central regions of the country.

KEYWORDS Interest groups; parliamentary debate; water code; heterogeneity; asymmetry.

1. Introducción

En el año 2014, la Comisión Interministerial del Agua convocada por el gobierno de Chile, designó un delegado espacial para asuntos hídricos e ingresó al Congreso de la República una ley de Servicios Sanitarios Rurales y un proyecto de Reforma al Código de Aguas que llegó a la Cámara de Diputadas y Diputados en septiembre del mismo año. Tal reforma, promulgada oficialmente como ley N° 21.435 el 25 de marzo de 2022, cruzó los tres trámites constitucionales que considera el proceso legislativo chileno pero sólo en los dos primeros, que corresponden a la Cámara de Diputadas y Diputados como cámara de origen y al Senado como revisor, el proyecto fue debatido por personas que ocupaban un escaño parlamentario y por personas que habían sido convocadas a las sesiones parlamentarias en virtud de su conocimiento experto o en representación de sectores interesados en el devenir de la reforma. En el tercer trámite constitucional se votaron las indicaciones que realizó el Senado y se articuló el proyecto que fue llevado a ley, por lo cual el proyecto de reforma solo fue expuesto al debate de personas e instituciones interesadas en los dos primeros trámites legislativos.

Durante el periodo en que la Reforma al Código de Aguas fue debatido (2014-2021), se hicieron públicas diversas controversias asociadas a la escasez de agua¹, su contaminación², y la legitimidad del modelo de propiedad de aprovechamiento³. Para el final del periodo, la Dirección General de Aguas (DGA), institución encargada de

1. BOLADOS (2016); BABIDGE y BOLADOS (2018); MADARIAGA *et al.* (2021).

2. BARANDIARAN (2015, 2019).

3. BITRÁN *et al.* (2014); BARANDIARAN (2016); CORREA *et al.* (2020).

la gestión del bien en cuestión, indicaba que el aumento de la temperatura y el debilitamiento de las precipitaciones en el país traería consigo una baja del 37% en la disponibilidad de agua en los últimos cinco años, consolidando con ello la imagen de una crisis hídrica de escala nacional, que enmarcó los debates e hizo públicos los intereses y grupos que buscaban incidir en el nuevo Código de Aguas.

El Código promulgado en 1981, había sido debatido y elaborado dentro de una dictadura y, junto a su énfasis en la propiedad privada del aprovechamiento del agua, había confirmado el marco epistemológico utilizado en los códigos precedentes de 1948 y de 1951⁴. Los intentos de 1992 y de 2005, por reformarlo y adecuar la gestión del recurso a modelos de propiedad menos concentrados, habían terminado diluidos en precisiones sobre la propiedad de derechos de uso y sus regulaciones⁵, mientras el proceso iniciado en 2014 puso en discusión la naturaleza de la propiedad y la duración de las concesiones de uso, aspectos centrales para su gestión futura y un punto controversial dentro de una sociedad no convencida de un escenario de escasez del recurso.

Las controversias que se desarrollan en torno a las relaciones entre sociedad y naturaleza tienen variadas formas de emergencia, de expresión y de resolución, dado que están marcadas por los intereses y por las contingencias entre los actores y los grupos de intereses que participan de ellas⁶. Por lo mismo, la observación de los modos como se organiza la heterogeneidad dentro de los debates parlamentarios permite verificar cómo las relaciones que se establecen entre política y conocimiento afectan la co-producción del orden social y distinguir diversas formas de respuestas de la sociedad a lo contingente⁷. En función de lo anterior, el presente trabajo analiza la composición del debate parlamentario producido en los dos primeros trámites constitucionales de la Reforma al Código de Aguas con el fin de identificar modos en que su heterogeneidad organiza los acuerdos acerca de qué es el agua para la sociedad chilena y los repertorios orgánicos que se utilizan para su gestión.

El texto que sigue expone y discute los resultados del ejercicio señalado en cuatro partes. En la primera se aborda el modo asimétrico de distribución de las personas y grupos de interés respecto de la distribución geográfica del recurso. En la segunda parte se expone cómo los datos de adscripción institucional de las personas que participan en los debates muestran el modo como la anterior asimetría se vuelve contingente para los diferentes grupos de interés, en la medida en que las personas par-

4. CELUME (2013); BAUER (2015).

5. BUDDS (2004, 2013); CELUME (2013).

6. YATES *et al.* (2017); YATES & HARRIS (2018); SCOTT (2018).

7. THÉVENOT (2002).

ticipantes movilizan hacia el debate intereses colectivos y contrapuestos, como los de los grupos de interés mineros y los agrícolas.

A partir los datos acerca de la formación profesional, técnica o la experiencia significativa de las personas participantes, el tercer acápite evidencia cómo la diversidad epistemológica presente enmarca los debates y los posibles acuerdos a los que éstos llegan. Las implicancias de esto son debatidas en los últimos dos acápites para, finalmente, concluir que la heterogeneidad de estos debates opera como un método de legitimidad, pero a su vez contiene asimetrías geográficas, orgánicas y epistémicas, que favorecen a los grupos de intereses de las regiones centrales, lo cual incide en que el énfasis en el repertorio de la propiedad particular para la gestión del agua persista, levemente morigerado, en el nuevo Código de Aguas.

2. Metodología

Para verificar como opera la heterogeneidad en los debates parlamentarios sobre la reforma al Código de Aguas se adoptó un enfoque cuali-cuantitativo para analizar treinta y seis actas de sesiones de la Cámara de Diputados y cuatro informes de comisiones del Senado de la República, realizados entre octubre de 2015 y abril de 2021. Los datos aluden a todos los parlamentarios que participaron en las comisiones en las cuales se revisaron y discutieron los puntos específicos de la reforma al Código, donde también se incorporan personas expertas y representantes de diversos grupos interesados. Los datos no recogen las votaciones ni debates en sala que sólo incluyeron a personas que ocupan un escaño parlamentario.

Lo anterior permitió elaborar una base de datos con 294 casos de personas que nutrían variables como las instituciones a las que se encontraban adscritas, el área de trabajo (*policy domain*) de cada institución, su condición pública o privadas, las regiones de cabecera y de operación, las profesiones de cada persona, entre otras variables dan origen a los gráficos que se presentan al final del texto. Para dar contexto a la contingencia de la temática observada se sumaron variables de distribución geográfica de conflictos asociados con el uso del agua, ocurridos durante el periodo de discusión de la reforma, e identificados mediante el análisis de prensa nacional escrita entre los años 2011 a 2021.

3. La composición asimétrica del debate sobre el Código de Aguas

El Código de Aguas chileno de 1981 regula el aprovechamiento de los afluentes acuíferos superficiales por medio de la cesión a particulares de derechos de agua, medidos en volúmenes por unidades de tiempo. No se pronuncia sobre el destino final de esos volúmenes, sino sobre el derecho a su aprovechamiento independiente, incluso, de si el cuerpo de agua que debe contenerlos ha variado su caudal o si se ha extinguido; de manera que resuelve la relación entre sociedad y naturaleza utilizando como instru-

mento para ello la propiedad particular del aprovechamiento, a partir de lo cual este elemento de la naturaleza es reconocido como un bien público que no pertenece a todos, sino a alguien⁸.

Este modelo epistémico es similar al utilizado en los códigos de aguas precedentes (1948 y 1951) que ejecutan, primero, el ejercicio de describir el elemento natural en cuestión, distinguiendo sus especies entre aguas marítimas y terrestres, para luego acotar el derecho de aprovechamiento solo a las segundas que, a su vez, diferencian entre aguas corrientes y detenidas, y entre aguas superficiales y subterráneas. Estas distinciones tienen la particularidad de ser simples y comprobables con rapidez, lo que facilita la aplicabilidad de la ley y corrobora su modo práctico de comprensión del mundo. La utilidad de esto radica en la facilidad con que cada uno de los Códigos desplazó estos elementos naturales a bienes socialmente transables, como señala el texto de 1981, replicando a los anteriores, en su artículo 4: “Atendida su naturaleza, las aguas son muebles, pero destinadas al uso, cultivo o beneficio de un inmueble se reputan inmuebles”. De manera que, dado que el uso de las aguas puede ser objeto de interés y de propiedad de privados, lo que resulta regulable son las formas de acceso a dicha propiedad y a sus mercados⁹.

Este modelo ha generado un universo de 131.124 derechos de aprovechamiento, cuya propiedad está altamente concentrada, dado que el 1% de los titulares de derechos consuntivos acapara el 79% del volumen disponible, y a su vez, las regiones centrales, Metropolitana, de O`Higgins del Maule consumen el 45% del volumen nacional¹⁰. De hecho, Chile tiene 101 cuencas hidrográficas, 16 de las cuales contienen al 62% de la población (10.888.215 personas) y se encuentran en las 4 regiones del centro del país (V, VI, VII y Metropolitana de Santiago). Las otras 85 cuencas, contienen al 38% de la población (6.685.788 personas) y se encuentran en las regiones del norte (XIV, I, II, III y IV) y del sur (XVI, VIII, IX, X, XI, XII).

La asimetría de la distribución de población en relación a las cuencas hidrográficas, se expresa también en la distribución territorial de controversias en torno al agua, y en la distribución territorial de los actores y grupos de interés que participaron del debate parlamentario del Código de Aguas chileno (Figura 1). Esto evidencia que el sentido contingente de este debate radica en la relación cuenca/población y que, más que un problema teórico sobre la propiedad de los derechos, lo que estaba en cuestión era la gestión del agua por cuencas, dado que los actores y grupos de interés que acudieron al debate parlamentario sobre el Código de Aguas se movilizaban desde las zonas de cuencas con más controversias por el uso y aprovechamiento de aguas (Figura 2).

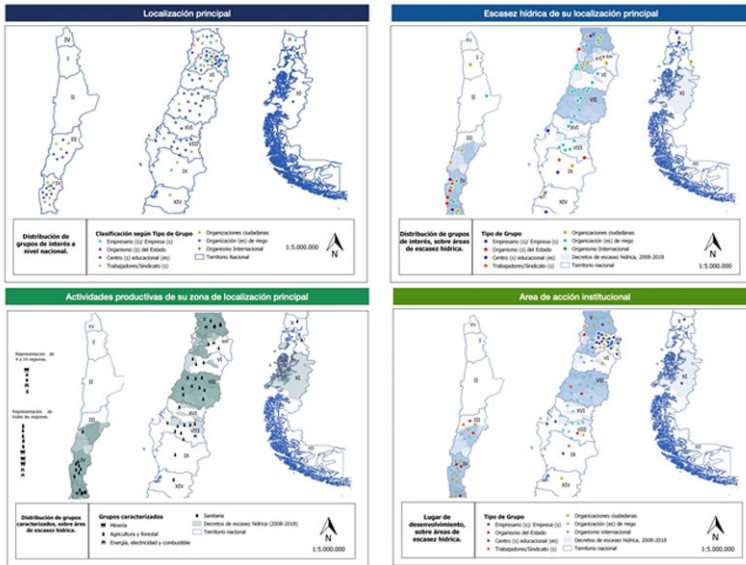
8. DONOSO (2006).

9. VERGARA BLANCO (1991); BAUER (2004, 2015); VALDÉS PINEDA *et al.* (2014).

10. CORREA *et al.* (2020).

Figura 1

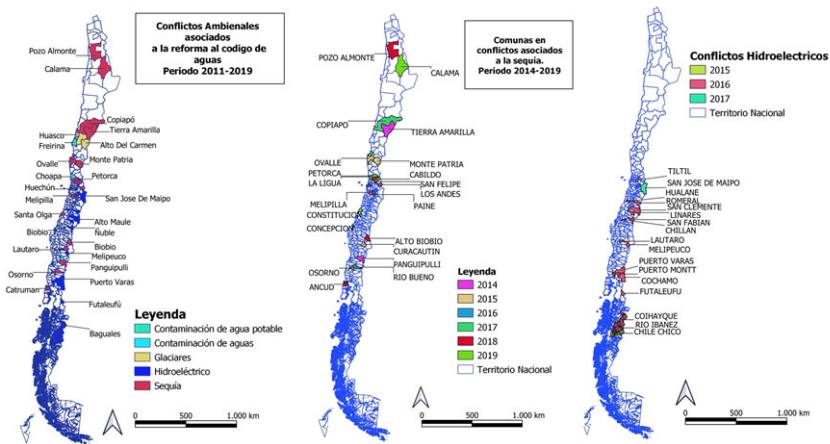
Distribución geográfica de distribución de grupos de interés que participaron del debate parlamentario del código de aguas según su localización principal, escasez hídrica, actividades productivas y áreas de acción entre 2011 y 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de piezas de prensa nacional 2011-2019.

Figura 2

Distribución geográfica de conflictos ambientales asociados a la reforma al Código de Aguas según comunas entre 2011-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de piezas de prensa nacional 2011-2019.

Las constantes controversias y conflictos sobre el uso y aprovechamiento de aguas cuestionan que las contingencias en torno al agua se resuelvan satisfactoriamente distribuyendo en el mercado los derechos de aprovechamiento, toda vez que este modelo no resulta útil para la gestión de la sequía, la preservación de los glaciares, el control de la contaminación hídrica y/o distribuir los usos de las corrientes, porque limita la relación con el recurso una sola perspectiva epistemológica. De hecho, hace predominante la perspectiva legal de la propiedad privada sobre cualquier otra perspectiva científica o económica¹¹. A pesar de ello, las fórmulas para definir la relación con el recurso, a partir de la propiedad legal de éste, persistieron en el debate del actual Código, corroborando la hipótesis de la incidencia de las leyes precedentes sobre las más nuevas¹². Se considera que esta perspectiva es plausible si existen continuidades epistemológicas entre las personas y los grupos de interés que debaten y elaboran las leyes, independiente de que ello notifica acerca de qué es lo predominante en una sociedad, también es de interés conocer la diversidad epistemológica de la misma. El estudio de la composición del debate permite, en este caso, distinguir la articulación de actores y grupos que se enfocan en resolver las diferencias entre intereses y derechos de propiedad que surgen de las asimetrías del aprovechamiento, y actores y grupos cuyo énfasis está en reconocer a la sequía como un problema cuyos efectos en los caudales de las cuencas requieren un tipo de gestión diferente al régimen de propiedad.

4. La expresión contingente de la asimetría en los debates parlamentarios del Código de Aguas

La composición de los debates parlamentarios que se ha estudiado siguiendo variables como los partidos y coaliciones a los que las personas participantes adscriben, su género, clase, u otras que indican factores determinantes de la posición frente a un problema¹³. En este caso, y dado que se trata de una controversia entre intereses sociales y existencias naturales (agua), la composición del debate parlamentario es observada a partir de variables que debieran incidir en el enfoque epistemológico de los actores y grupos de interés involucrados como la formación técnica y/o profesional de los participantes, la actividad económica a la que se dedican y/o desarrollan y, dado que Chile presenta una fuerte identificación geoclimática, las comunas donde tienen cabecera sus actividades y/o donde se desenvuelven (Gráfico 1).

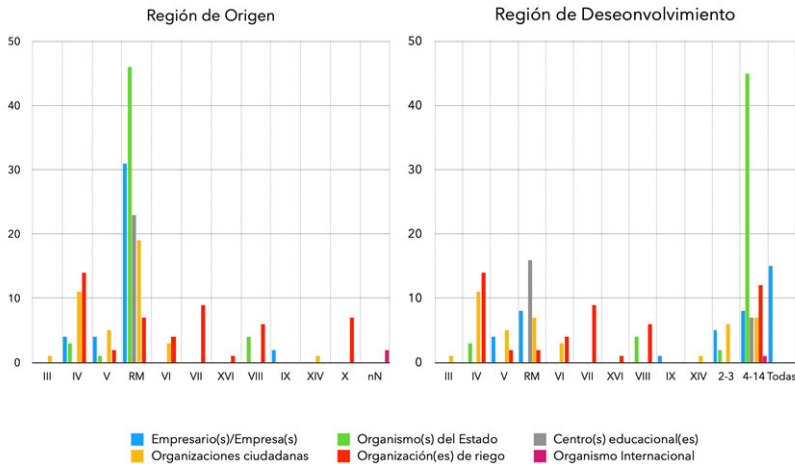
11. BAUER (2004); BARANDIARAN (2015).

12. UMNEY y LLOYD (2018).

13. SIEBERER (2016); SEGOVIA y GAMBOA (2019).

Gráfico 1

Distribución de los participantes en las sesiones parlamentarias sobre la modificación del Código de Aguas, según región de ubicación de las oficinas centrales de la institución a la que adscriben, según regiones de actividad de dichas instituciones y según el grupo de interés al que adscriben.



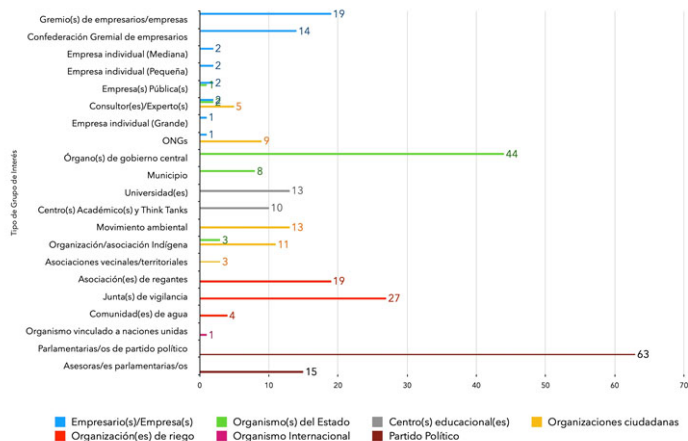
Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado de República entre el 2014 y 2019.

Los debates parlamentarios tienen una composición heterogénea, no solo como resultado de los distintos mundos que convocan, sino también como un modo de prueba de que el método de representación de lo social que emplean es eficiente para reunir los conocimientos e intereses que deben determinar, ontológicamente, al objeto de discusión, para definir así un repertorio legítimo a utilizar en su gobierno. En el caso de determinar un marco instrumental de normas para la propiedad o gestión de las aguas superficiales, la heterogeneidad da cuenta de tres modos de agrupamiento que caracterizan la participación en el debate.

El primer agrupamiento, aquel con mayor participación, está conformado por personas que ocupan escaños parlamentarios, representantes del gobierno central y de los gobiernos locales, que deben participar necesariamente de los debates dado que es el mecanismo constitucionalmente establecido. Un segundo grupo está integrado por personas que tienen un interés directo en el aprovechamiento del recurso: personas adscritas a juntas de vigilancia, identificadas con asociaciones de regantes y otras identificadas con asociaciones locales de empresas mineras y agrícolas. A esto le sigue, un tercer segmento de personas que participan en el debate adscritas a figuras relacionadas con el conocimiento experto sobre el tema, como universidades, centros de estudios, ONGs y asesores parlamentarios, que comparten este espacio con asociaciones ambientalistas, indígenas y confederaciones nacionales del empresariado que comparten un interés indirecto en el tema o de orden más ideológico (Gráfico 2).

Gráfico 2

Participación en las sesiones parlamentarias sobre la modificación del Código de Aguas, según tipo de institución de adscripción y grupo de interés al que adscriben.

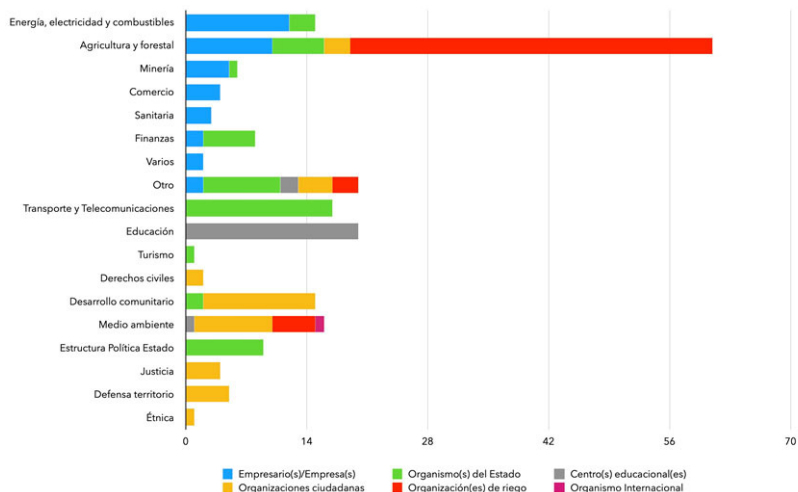


Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado de República entre 2014 y 2019.

Cuando se observa la distribución de las personas participantes en el debate según su *policy domain* es posible notar que las personas que adscriben a temáticas como los derechos civiles, el desarrollo comunitario, el medio ambiente, y la defensa de espacios territoriales y étnicos corresponden en su mayoría a organizaciones ciudadanas (Gráfico 3). Por su parte la distribución temática de las organizaciones de riego está acotada a la agricultura, lo forestal y el medioambiente, mientras que las personas que representan intereses de empresas se distribuyen temáticamente en energía, minería, comercio, sanitarias, finanzas y agricultura.

Gráfico 3

Participantes en las sesiones parlamentarias sobre la modificación del Código de Aguas, según Policy Domain y según tipo de grupo de interés al que adscriben.



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado de República entre 2014 y 2019.

Sin embargo, no es la temática agrícola y forestal la preponderante dentro de las personas adscritas a instituciones empresariales sino la de energía, electricidad y combustibles, y la adscripción a la temática de finanzas evidencia también de que no solo se trata de intereses relacionados con el uso productivo del recurso el que mueve el interés de los actores empresariales¹⁴. Por su parte, las personas que representan a los organismos del Estado se distribuyen, naturalmente, en casi todas las temáticas de interés, salvo en la de Educación en la que su ubican, principalmente, las instituciones ligadas a conocimientos expertos.

Al comparar la región de cabecera de las instituciones y asociaciones, a las que las personas que participaron del debate declaraban estar adscritas con las regiones en las que estas se desenvolvían y/o actuaban, fue posible notar una tendencia clara a la centralización en la Región Metropolitana de parte de las empresas, los organismos del Estado y los centros educacionales, mientras las organizaciones ciudadanas y las organizaciones de riego se distribuyen, no en todas las regiones, pero sí a lo largo del país, siendo la condición preponderante, salvo en el caso de las instituciones del conocimiento experto, actuar en más de una región a pesar de tener su sede central en la Región Metropolitana. Tanto las contingencias de la acción y como las de la planificación parecen ocurrir en espacios regionales diferentes y asimétricos.

14. ÁLVAREZ (2020).

Al comparar este tipo de distribución geográfica, con la de los conflictos asociados al uso del recurso con motivo de la sequía es posible apreciar que, tanto las asociaciones ciudadanas como las asociaciones de riego representadas en el debate parlamentario vinieron de zonas donde hay conflicto en torno al uso del elemento, así como también asociaciones de riego y canalistas de las zonas de conflicto hidroeléctrico. Salvo Coyhaique, Río Ibañez y Chile Chico, el resto de los conflictos coincide con las zonas que concentran la mayor cantidad de derechos consuntivos¹⁵. Las personas que representaban intereses de empresas tanto venían como actuaban en las regiones de pequeña minería y la zona donde se debate el origen de una carretera hídrica que alimenta las necesidades de las regiones del centro con agua de la IX región.

Lo anterior evidencia cómo, junto a su composición asimétrica, los debates se vuelven contingentes a través de la representación de los intereses que están en conflicto en los espacios regionales y productivos. Las personas movilizan esos intereses hacia los debates, aunque quedan representados asimétricamente, porque a pesar de las localizaciones no centrales de las situaciones contingentes en minería, agricultura y otras representadas, la mayor proporción de grupos de interés tiene cabecera en las regiones centrales o, directamente, en el centro político y administrativo del país. Este último aspecto tiene expresión en lo que se denominó composición epistemológica de los debates, que considera que el tipo de conocimiento y/o la experiencia significativa constituye un tipo de competencia con que las personas cuentan, en el debate, para defender los intereses que movilizan y que les otorga un repertorio de posibles soluciones a la contingencia pero también encuadra, y por tanto limita, el tipo de acuerdos a los que pueden llegar.

5. La asimetría epistémica en los debates parlamentarios sobre el Código de Aguas

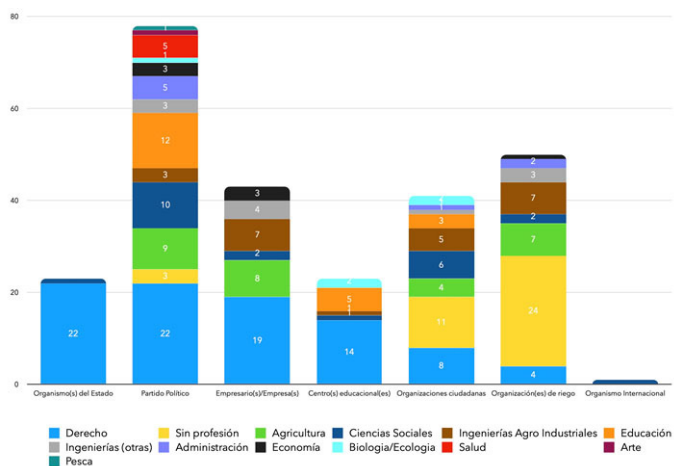
Considerando lo anterior, para observar la composición epistemológica del debate se tomó en consideración la formación profesional, técnica o la comunidad de experiencias de quienes participaron en él. Al declarar este tipo de adscripción las personas asumían formas de entender y ordenar el mundo social que encontraba justificación en sus actividades cotidianas. Al considerar este tipo de identidad declarada es posible apreciar que la formación en Derecho representa el 34% de las categorías profesionales declaradas (Gráfico 4). Esta cifra está distribuida en todos los tipos de organizaciones, pero su representación es mayor en las instituciones del Estado, empresas, universidades y centros de estudios, lo que ayuda a que los actores públicos y privados se relacionen bajo un mismo código epistémico y hablen un idioma común,

15. CORREA *et al.* (2020).

útil sobre todo en los procesos de diseño de leyes, pero también en la resolución de conflictos basados en controversias sobre el aprovechamiento del agua (Figura 2). Sin embargo, sólo el 5% del total de personas que declararon tener formación en Derecho se encuentran asociadas a organizaciones de riego, donde representan un 8% y donde el 42% de las personas declaró no tener formación técnica o profesional.

Gráfico 4

Participantes en las sesiones parlamentarias sobre la modificación del Código de Aguas, según tipo formación técnica o profesional y según tipo de grupo de interés al que abscriben.



Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado de República entre 2014 y 2016.

Este último grupo representa un 10% del total de personas que participaron en el debate, y es el segundo en volumen, mientras el tercer y cuarto grupos corresponden a quienes se identificaron como ingenieros/as agrónomos/as (6%) y agricultores (5%). Si se consideran como una sola categoría los doce tipos de ingeniería, que van desde la agrícola a la eléctrica o a la comercial, se conformaría un grupo que daría cuenta del 18% de las personas practicantes, desplazando del segundo lugar a quienes señalan no tener profesión. Considerando este último escenario, las categorías de derecho, ingeniería, agricultura y sin profesión explicarían el 64% de las profesiones declaradas por las personas participantes y con ello, los parámetros epistémicos más presentes en el lenguaje técnico, cuyo espectro no deja de ser amplio, dada la participación de personas que no declaran profesión.

Salvo los organismos del Estado, que aportan al debate casi exclusivamente abogadas/os, el resto de los conjuntos de organizaciones presentan aportes más variados en lo que refiere a las profesiones (Gráfico 4). Por cierto, es de notar una situación

ambivalente entre la hegemonía de ciertas formaciones y la heterogeneidad del conjunto pues, así como el derecho prima también dentro de los partidos políticos representados en el Congreso, las empresas y las organizaciones del sector de educación, comparte esos espacios con una amplia variedad de profesiones, sobre todo dentro de las personas que adscriben a partidos políticos, ya sea como parlamentarias/os, o como asesores/as de éstos. Por su parte, en las organizaciones ciudadanas y de riego, la distribución es menos concentrada y crece la participación de personas que no reconocen formación técnica o profesional.

Estas últimas personas aportan al debate un conocimiento basado en la experiencia relacional con el uso y la propiedad de agua, tan aplicado como el conocimiento experto sobre la hidráulica o la economía agrícola, pero que emerge de la exposición a los problemas y no de su estudio sistemático. De esta manera otorgan diversidad epistemológica al debate, y evidencian una condición particular del modelo parlamentario: este no resuelve controversias sobre la verdad sino acuerdos sobre la acción¹⁶, y la heterogeneidad de su composición no tiene relación con la funcionalidad de diversos enfoques sobre un mismo fenómeno, sino con la diversidad de intereses que pueden ser negociados en las controversias¹⁷. En este marco, la composición heterogénea de los debates es posible porque no hay una negociación sobre la verdad de los tipos de conocimiento en relación al fenómeno debatido, sino sobre los valores que enmarcan los acuerdos a los que se puede llegar en relación a él. Para Callon, esta idea de negociación describe las relaciones que surgen dentro de estos espacios donde “los actores negocian sus propias identidades e intereses, así como la existencia, naturaleza y volumen de desbordamientos”¹⁸.

La noción de hibridez, que puede asimilarse a la de diversidad de un debate, fue utilizada por los sociólogos Michel Callon y Arie Rip¹⁹ para describir situaciones altamente confusas en que los hechos y valores se han enredado de tal manera que ya no es posible distinguir entre la producción y diseminación de información, o conocimiento, ni el proceso de toma de decisiones en sí mismo²⁰. De manera que la relevancia del experto decae frente a los procesos de experiencia de las múltiples partes interesadas e implicadas en las situaciones, procesos que al mismo tiempo se convierten en un problema de negociación. No es este el caso. En lo observado, las personas que movilizan los valores de la experiencia al debate son ampliamente sobrepasados por

16. FOUCAULT (2011).

17. THÉVENOT (2002).

18. CALLON (1998) p. 264.

19. CALLON y ARIE RIP (1991, 1992).

20. CALLON (1984).

las epistemes expertas, pero sí es posible que el derecho y el debate sobre la propiedad sean entendidos en clave experiencial, sobre todo como un método para resolver controversias económicas relacionadas con la propiedad.

De lo anterior se puede concluir que los espacios parlamentarios, que distribuyen la participación según un cálculo representativo, configuran metódicamente conjuntos heterogéneos. Esto deviene de las diferentes categorías y/o identidades a las que se adscriben las entidades que participan en los debates, ésta colabora metódicamente con la legitimidad de los acuerdos a los que se llega. Su finalidad radica en que permite que cada actor y cada colectivo que participa del debate exprese aspectos funcionales a sus propios intereses, que pueden ser tanto comunes como divergentes con los de otros colectivos y actores, pero que son útiles al diseño del marco relacional de las normas y leyes pues anticipan su practicidad²¹.

6. Sobre los modos de organización de la heterogeneidad en los debates sobre el Código de Aguas

Considerando lo observado acerca de su heterogeneidad, los debates parlamentarios pueden ser considerados como espacios en que participan actores y grupos diferentes, con intereses contrapuestos, y cuyas características inciden en la capacidad de coordinación relacional que tendrán las normas y las leyes. Su composición expresa las formas como se entiende y se opera la representación de la diversidad de lo social en lo público²²; mientras las personas que ocupan escaños parlamentarios responden a un modelo de cálculo que distribuye la participación electoral de las unidades territoriales del país, las personas invitadas a las comisiones donde se producen los debates representan un conocimiento experto o a un tipo de experiencia institucional, organizacional o local en relación con la gestión de aguas, por lo que responden a un modo de cálculo de la representación identificable con la lógica de saturación de la información²³.

El primer modelo de cálculo está ligado, de manera significativa, a un factor de heterogeneidad geográfica y poblacional que puede ser considerado como ontológico, en la medida en que representa especificaciones formales de una conceptualización compartida²⁴ en la forma de valores de distribución equivalentes de poblaciones geográficamente ubicadas; mientras que el segundo modelo de cálculo está asociado a un factor de heterogeneidad epistemológica, que tiene relación con los modos de orden del mundo que movilizan hacia el debate tanto los conocimientos de corte universa-

21. SCHÖN (1988).

22. ALEMÁN (2013); LONDREGAN (2000); PNUD (2017).

23. MORSE (2015); SAUNDERS *et al.* (2017).

24. BORST *et al.* (1997).

lista como los asociados a experiencias calificadas situadas²⁵. En ambos casos la heterogeneidad es un resultado metódicamente buscado para articular el parlamento, o el foro, como repertorio técnico para resolver controversias entre sociedad y naturaleza dentro de la sociedad moderna.

A su vez, en función de los modos de organización de la heterogeneidad dentro de los debates parlamentarios es posible distinguir diversas formas de respuestas de la sociedad a lo contingente. En primer lugar, respuestas centradas en la cooperación sin negociación entre actores y grupos, epistémica u ontológicamente, diferentes cuyos intereses pueden ser cumplidos mediante una intermediación, o traducción, objetual que se constituya como un punto de paso obligado o una frontera entre ellos²⁶. El propio Código de Aguas se constituye como un objeto de estas características, pues se elabora en un espacio de intersección de diversas identidades e intereses y se espera que sirva para dirimir contingencias sin necesidad de procesos de negociación.

En segundo lugar, es posible identificar respuesta enfocadas en habilitar la negociación entre actores y comunidades contingentes, de lo cual el mismo parlamento y sus comisiones son para un repertorio, ante lo cual son útiles los modelos de cálculo de la representación de la diversidad de lo social que permiten resolver las controversias mediante acuerdos legítimos, ya sea de mayorías o de hegemonías, y la normativización de la acción común²⁷. Tales acuerdos pueden expresarse objetos, como ocurre en el anterior tipo de respuesta, que desplazan instrucciones u orientaciones para la acción, como ocurre con las normas técnicas, las leyes y los códigos. En este caso, los acuerdos y sus objetos enuncian las poblaciones a las que gubernamentalizan, para luego establecer el tipo de prácticas permitidas y no permitidas, por ello es posible considerar que también configuran, en el caso del Código de Aguas, el tipo de relación y la política que la sociedad chilena establece para con la naturaleza.

La diversidad de los actores que participan del debate sobre Código de Aguas chileno no menoscaba que éstos procuren ser hegemónicos dentro del mismo. Un ejemplo de esto es lo que ocurre con la alta presencia de personas formadas en Derecho y en Ingeniería, de las cuales se puede suponer que movilizan hacia el debate sus respectivas epistemologías sobre el asunto en cuestión²⁸. Las personas formadas en Derecho, en su gran mayoría, participan de las discusiones en virtud de sus cargos parlamentarios o de asesoría a éstos. Las personas formadas en las diversas Ingenierías lo hacen desde la posición de invitadas al debate como parte de los conocimientos expertos convocados. Los lenguajes de ambas comunidades resultan dominantes

25. FOUCAULT (2011); LAW (2002); LAW & MOL (2008).

26. CALLON (1984); VINCK (2017); VERGARA y AVENDAÑO (2020).

27. GAMBOA *et al.* (2016); SEGOVIA y GAMBOA (2019).

28. SEGOVIA y GAMBOA (2019).

también por el carácter legislativo de la situación en la que se da el debate, y en el objeto de este. Pero es interesante preguntar, al notar la amplia presencia de personas que declaran no tener formación profesional y, por tanto, no estar formadas en una expertiz en particular, sino en una experiencia, si en realidad es posible una negociación efectiva entre conocimiento y experiencia.

Lo anterior nos lleva a considerar que la heterogeneidad presente en los debates legislativos facilita, metódicamente, que las hegemonías circunstanciales se configuren de una manera legítima. La heterogeneidad es una condición relacional observada constantemente en los actores, en las prácticas y en sus objetos²⁹, pero esta persistencia no implica homogeneidad ni estabilidad, ni en los casos observados ni en la propia observación, a pesar de su metodicidad. La heterogeneidad es una situación asimétrica, cuyos efectos y ventajas se distribuyen de manera desigual entre los actores y colectivos que la experimentan los esfuerzos que requieren trabajar en ella no están distribuidos equitativamente. Antes de plantear su corrección, es necesario observar con atención los modos de orden situado, específico o idiosincrásico que la heterogeneidad asume.

A diferencia de los repertorios de “traducción”³⁰, que invierten los contextos de diferencias para que se denoten similitudes y separen las operaciones de sus contextos, los repertorios parlamentarios tienden a extremar la divergencia de intereses para producir el contexto de una negociación, lo que conlleva también extremar las asimetrías. Es en tal marco que la heterogeneidad adquiere un uso metodológico, se transforma en herramienta de la política representativa, en este caso puntual, de una dirigida hacia la naturaleza que, a su vez, debe desplazarse fuera de la situación parlamentaria para hacerse efectivamente normativa. Si fuera lo contrario, en lugar de negociar sería posible ejemplificar, o explorar las diferencias en las prácticas de manera de entender lo que cada actor y colectivo espera de la política y de sus debates. Como se ha señalado, enmarcada en un parlamento, la heterogeneidad opera también como un modo de composición mediante el cual son legítimas la representación buscada y la expresión de sus hegemonías. Ello justifica la convocatoria al debate de expertos y grupos de interés, que se integran a las discusiones bajo un modo en que sus diferencias contingentes son representadas de manera no jerárquica, pero se imponen si los números les favorecen.

29. LAW (2002); LAW & MOL (2008).

30. CALLON (1984).

7. Conclusiones

Al analizar la composición del debate parlamentario producido en los dos primeros trámites constitucionales de la Reforma al Código de Aguas chileno, con el fin de identificar modos en que su heterogeneidad organiza los acuerdos sobre el agua y los repertorios para su gestión, fue posible distinguir tres formas de orden. En primer lugar, un orden de distribución asimétrico de las personas y grupos de interés en relación con la distribución geográfica de las cuencas hídricas en el país. En segundo lugar, un orden de distribución contingente en que las personas presentes en los debates se agrupan según grupos involucrados en controversias relacionadas con el agua. Y, finalmente, un orden de distribución epistemológica, en el que las personas participantes de los debates pueden ser agrupadas según comunidades de prácticas y repertorios epistemológicos asociables a las identidades de formación profesional, técnica o experiencial que declaraban en las actas revisadas.

El orden de distribución geográfico asimétrico de personas y grupos de interés en los debates parlamentarios sobre el Código de Aguas chileno, consolida una asimetría propia de la concentración poblacional, política y administrativa del país y claramente sobrerrepresenta en los debates a las áreas anteriormente mencionadas, lo que justifica, en parte, el escaso interés demostrado por la gestión de cuencas a pesar de que hay acuerdo científico sobre aquello. Esto tiene efecto en el orden contingente de los debates parlamentarios pues la heterogeneidad de su composición recoge, de manera asimétrica, los intereses colectivos y contrapuestos de los grupos de interés que enfrentan controversias y conflictos locales en torno al agua, en especial, mineros, agrícolas, eléctricos y sanitarias. Finalmente, en relación al orden de distribución epistemológico, los grupos de interés con mayor institucionalización, como las empresas y los gobiernos, movilizan su representación en los debates por medios de personas con formación en derecho, mientras que los grupos ambientales y organizaciones sociales lo hacen, en mayor grado, por expertos sectoriales y/o personas con una experiencia sectorial significativa. Al ser el derecho el tipo de conocimiento experto mayormente representado, los acuerdos a los que se llega en el nuevo Código son más formales y se encuadran en la tradición de los Códigos anteriores.

A partir de lo anterior es posible sostener que la heterogeneidad de estos debates, si bien opera como un método de legitimidad, también contiene asimetrías que favorecen a los grupos de intereses de las regiones centrales, lo cual eso incide en que el énfasis en el repertorio de la propiedad particular para la gestión del agua persista, levemente morigerado, en el nuevo Código de Aguas. Los debates parlamentarios tienen como finalidad elaborar y negociar un objeto que operará como un orden de relaciones y prácticas dentro de una comunidad heterogénea. Por ello se organizan de una forma que permite acoger y representar la diversidad de intereses de actores y grupos sobre un elemento o un tema. Lo observado en los debates parlamentarios del

Código de Aguas chileno ayuda a explicar por qué el foro parlamentario no resuelve el problema de la relación entre agua y sociedad, pero da expresión y legitimidad a las soluciones contingentes posibles de articular. Los modos en que compone su heterogeneidad determina el sentido de los acuerdos sobre los órdenes prácticos de una sociedad a los que se puede llegar dentro de este foro.

Observar la construcción de estos órdenes prácticos, a través de casos como el Código de Aguas chileno, permite identificar a los actores y comunidades involucrados y evaluar los modos de cálculo que tienen como efecto la representatividad, en el proceso de toma de decisiones, y los modos de legitimidad que tienen sus acuerdos. En función de lo anterior cabe señalar, por último, que uno de los aspectos más significativos que este debate parlamentario deja fuera de discusión es aquel que no gira en torno a la relación entre agua y trabajo, sino en torno al uso y goce cotidiano del elemento. Las comunidades de prácticas que esto deja afuera son masivas y su ausencia no solo lesiona la representatividad del debate parlamentario, también aleja a las grandes poblaciones de actores de reflexionar su relación y responsabilidad con el agua y la naturaleza.

Sobre los autores

Octavio Avendaño Pavez es Doctor en Ciencia Política y Profesor Asociado en el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

Jorge Vergara Vidal es Doctor en Sociología y Profesor Adjunto en la Escuela de Sociología e investigador asociado al Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Cultura Política, Memoria y Derechos Humanos (CEI-CPMDH), de la Universidad de Valparaíso. Áreas de investigación: representación de intereses, comunidades de prácticas, estudios sociales de Ciencia y Tecnología.

Agradecimientos

El presente texto fue realizado en el marco del proyecto Fondecyt regular N° 1180887 “Intereses y Controversias en torno al Agua. Los grupos de interés y la reforma al Código de Aguas”.

Referencias bibliográficas

ALEMÁN, Eduardo (2013): “Reflections on the Effectiveness and Representativeness of the Chilean Congress”. En M. B. MacKinnon & Ludovico Feoli (ed). *Representation and Effectiveness in Latin American Democracies* (pp. 39-57). Congress, Judiciary and Civil Society. (New York, Routledge).

ÁLVAREZ, Clemente (2020): “¿Qué significa que el agua empiece a cotizar en el mercado de futuros de Wall Street?”. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2020-12-08/que-significa-que-el-agua-empiece-a-cotizar-en-el-mercado-de-futuros-de-wall-street.html>.

BABIDGE, Sally y BOLADOS, Paola (2018): “Neoextractivism and Indigenous Water Ritual in Salar de Atacama, Chile”. *Latin American Perspectives*, Vol. 45, N°5, pp. 170–185. DOI: 10.1177/0094582X18782673.

BARANDIARAN, Javiera (2015): “Chile’s Environmental Assessments: Contested Knowledge in an Emerging Democracy”. *Science as Culture*, Vol. 24 N°3, pp. 251–275. DOI: 10.1080/09505431.2014.992332.

BARANDIARAN, Javiera (2016): “The authority of rules in Chile’s contentious environmental politics”. *Environmental Politics*, Vol. 25, N°6, pp. 1013–1033. DOI: 10.1080/09644016.2016.1218156.

BARANDIARAN, Javiera (2019): “Documenting rubble to shift baselines: Environmental assessments and damaged glaciers in Chile”. *Environment and Planning E: Nature and Space*, Vol. 3, N°1, pp. 58–75. DOI: 10.1177/2514848619873317.

BAUER, Carl (2004): *Siren Song: Chilean Water Law as a Model for International Reform*. (New York: Routledge).

BAUER, Carl (2015): “Water conflicts and entrenched governance problems in Chile’s market model”. *Water Alternatives*, Vol. 8, N°2, pp. 147-172.

BITRAN, Eduardo, RIVERA, Pedro & VILLENA, Marcelo (2014): “Water management problems in the Copiapó Basin, Chile: markets, severe scarcity and the regulator”. *Water Policy*, Vol. 16, N°5, pp. 844–863. DOI: 10.2166/wp.2014.107.

BOLADOS, Paola (2016): “Conflictos socio-ambientales/territoriales y el surgimiento de identidades post neoliberales (Valparaíso-Chile)”. *Izquierdas*, N°31, pp. 102-129. DOI: 10.4067/S0718-50492016000600102.

BORST, Pim, AKKERMANS, Hans y TOP, Jan (1997): “Engineering ontologies”. *International Journal of Human-Computer Studies*, Vol. 46 N°2-3, pp. 365–406. DOI:10.1006/ijhc.1996.0096.

BUDDS, Jessica (2004): “Power, Nature and Neoliberalism: The Political Ecology of Water in Chile”. *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 25 N°3, pp. 332-342. <https://doi.org/10.1111/j.0129-7619.2004.00189.x>.

BUDDS, Jessica (2013): “Water, power, and the production of neoliberalism in Chile, 1973-2005”. *Environment and Planning: Society and Space*, Vol. 31, pp. 301-318. <https://doi.org/10.1068/d9511>.

- CALLON, Michel (1984): "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay". *The Sociological Review*, Vol. 32(1_suppl), pp. 196–233. DOI: 10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x.
- CALLON, Michel (1998): "An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology". *The Sociological Review*, Vol. 46, pp. 244-269. DOI:10.1111/j.1467-954X.1998.tb03477.x.
- CALLON, Michel y RIP, Arie (1991): "Forums hybrides et négociations des normes sociotechniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise". *Environnement, Science et Politique. Cahiers du Germes*, Vol. 13, pp. 227-238.
- CALLON, Michel y RIP, Arie. (1992): "Humains, non-humains: morale d'une coexistence". En J. Theys, & B. Kalaora (Eds.), *La Terre outragée. Les experts sont formel!* (pp. 140-156). (Paris, Editions Autrement).
- CELUME, Tatina (2013): *Régimen público de las aguas*. (Santiago: Thomson Reuters).
- CORREA-PARRA, Juan, VERGARA-PERUCICH, José Francisco y AGUIRRE-NUÑEZ, Carlos (2020): "Water Privatization and Inequality: Gini Coefficient for Water Resources in Chile". *Water* Vol. 12, pp. 33-69. DOI: 10.3390/w12123369.
- DONOSO, Guillermo (2006): "Water markets: case study of Chile's 1981 Water Code". *Ciencia e Investigación Agraria*, Vol. 33 N°2, pp. 157-171. DOI: 10.7764/rcia.v33i2.1299.
- FOUCAULT, Michel (2011): *La verdad y las formas jurídicas*. (Madrid, Editorial Gedisa).
- GAMBOA, Ricardo, SEGOVIA, Carolina y AVENDAÑO, Octavio (2016): Interest Groups and Policymaking: Evidence from Chile, 2006-2014. *Interest Groups & Advocacy*, Vol. 5 N° 2, pp. 141-164. <https://doi.org/10.1057/iga.2016.4>.
- LAW, John y MOL, Annemarie (2008): "The Actor-Enacted: Cumbrian Sheep in 2001". En Knappett C., Malafouris L. (eds) *Material Agency*. (Springer, Boston, MA). DOI: 10.1007/978-0-387-74711-8_4.
- LAW, John (2002): *Aircraft Stories*. (Durham, Duke University Press).
- LONDREGAN, John (2000): *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. (New York, Cambridge University Press).
- MADARIAGA, Aldo, MAILLET, Antoine & ROZAS, Joaquín (2021): "Multilevel business power in environmental politics: the avocado boom, and water scarcity in Chile". *Environmental Politics*, pp. 1-22. DOI:10.1080/09644016.2021.1892981.

MORSE, Janice (2015): "Data Were Saturated". *Qualitative Health Research*, Vol. 25 N°5, pp. 587–588. DOI: 10.1177/1049732315576699.

PNUD (2017): *La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno*. (Santiago, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

SAUNDERS, Benjamin, SIM, Julius, KINGSTONE, Tom, BAKER, Shula, WATERFIELD, Jackie, BARTLAM, Bernardette, BURROUGHS, Heather y JINKS, Claire (2017): "Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization". *Quality & Quantity*, Vol. 52 N°4, pp. 1893–1907. DOI: 10.1007/s11135-017-0574-8.

SCOTT, John (2018): *Lobbying and Society. A Political Sociology of Interest Groups*. (Cambridge, Polity Press).

SCHÖN, Donald (1988): "Designing: Rules, types and worlds". *Design Studies*, Vol. 9 N°(3), pp. 181–190. DOI: 10.1016/0142-694x(88)90047-6.

SEGOVIA, Carolina y GAMBOA, Ricardo (2019): "Neopluralismo 'a la chilena'. Grupos de interés en el proceso legislativo". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 39 N°1, pp. 25-47. DOI: 10.4067/S0718-090X2019000100025.

SIEBERER, Ulrich (2016): "The Politics of Parliamentary Debate: Parties, Rebels and Representation". *West European Politics*, Vol. 39 N°4, pp. 903–904. DOI: 10.1080/01402382.2016.1166736.

THÉVENOT, Laurent (2002): "Which road to follow? The moral complexity of an 'equipped' humanity?". En LAW, John y MOL, Annemarie. (Eds.). *Complexities: Social Studies of knowledge practices*. (Durham, Duke University Press).

UMNEY, Darren, y LLOYD, Peter (2018): "Designing frames: The use of precedents in parliamentary debate". *Design Studies*, Vol. 54, pp. 201–218. DOI: 10.1016/j.destud.2017.10.008.

VALDÉS-PINEDA, Rodrigo, PIZARRO, Rodrigo, GARCÍA-CHEVESICH, Pablo, VALDÉS, Juan, OLIVARES, Claudio, VERA, Mauricio, BALOCCHI, Francisco, PÉREZ, Felipe, VALLEJOS, Carlos, FUENTES, Roberto, ABARZAB, Alejandro y HELWIG, Bridget (2014): "Water governance in Chile: Availability, management and climate change". *Journal of Hydrology*, Vol. 519, pp. 2538–2567. DOI: 10.1016/j.jhydrol.2014.04.016.

VERGARA BLANCO, Alejandro (1991): "La codificación del derecho de aguas en Chile (1875-1951)". *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Vol. 14 N°14, pp. 159-213. DOI: 10.4151/ISSN.07176260-Num.14-Fulltext.190.

- VERGARA VIDAL, Jorge y AVENDAÑO PAVÉZ, Octavio (2020): “Noción de frontera y objetos de cooperación en escenarios de diferencia epistemológica”. *Cinta De Moebio. Revista De Epistemología De Ciencias Sociales*, Vol. 69, pp. 229–240. DOI: 0.4067/S0717-554X2020000300229.
- VINCK, Dominique (2017): “El papel de los objetos intermediadores en la interdisciplinariedad”. *PontodeAcesso*, Vol. 11 N°1, pp. 3–25. Disponible en <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaici/article/view/23172>.
- YATES, Julian, HARRIS, Leila y WILSON, Nicole (2017): “Multiple ontologies of water: Politics, conflict and implications for governance”. *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 35 N°5, pp. 797–815. DOI: 10.1177/0263775817700395.
- YATES, Julian y HARRIS, Leila (2018): “Hybrid regulatory landscapes: the human right to water, variegated neoliberal water governance, and policy transfer in Cape Town, South Africa, and Accra, Ghana”. *World Development*, Vol. 110, pp. 75–87. DOI: 10.1016/j.worlddev.2018.05.021.