

# Grupos de interés y cambios en la normativa hídrica chilena, 2014-2022

## Interest groups and changes in Chilean regulations of water resources, 2014-2022

Octavio Avendaño,\* Valentina Barahona,\*\* Cecilia Osorio\*\*\*

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(64) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3264-002-2024](https://doi.org/10.18504/pl3264-002-2024)

Recibido: 11 de junio de 2021

Aceptado: 30 de noviembre de 2023

### Resumen

Este artículo aborda la participación, representación y estrategias de acción de los grupos de interés durante la reforma al Código de Aguas en Chile, presentada en 2014 y aprobada a inicios de 2022. Tomando como referencia la teoría neopluralista, junto al uso de distintas fuentes de información cuantitativas y cualitativas, se realiza una tipificación de los grupos de interés involucrados en la discusión y tramitación legislativa del proyecto de reforma. El análisis empírico evidencia una competencia diferenciada en recursos y aspectos organizativos entre los diversos grupos de interés sin que se produzca el predominio del sector empresarial. Tal constatación se corrobora con la heterogeneidad que se observa en la representación, la importancia adquirida por la especialización temática de las organizaciones y la combinación de diferentes estrategias y repertorios de acción, directos e indirectos, para incidir en los contenidos del proyecto aprobado.

*Palabras clave:* Chile, grupos de interés, representación, comisiones legislativas, Código de Aguas.

### Abstract

This article addresses the participation, representation, and strategies of interest groups during the reform of the Water Code in Chile. This reform was presented to Congress by the Executive in 2014 and it was approved in early 2022. Drawing upon neopluralist theory and using various sources of quantitative and qualitative information, we carried out a typification of interest groups which were involved in the discussion and legislative process of the reform bill. The empirical analysis reveals a differentiated competition in terms of resources and organization among different interest groups, without the predominance of the business sector. This finding

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Università degli studi di Firenze (Italia). Académico y director del Departamento de Sociología, Universidad de Chile | [oavendanop@uchile.cl](mailto:oavendanop@uchile.cl) | <https://orcid.org/0000-0001-6945-5327>

\*\* Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Analista de la Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas (Chile) | [valentina.tbarahona@gmail.com](mailto:valentina.tbarahona@gmail.com) | <https://orcid.org/0000-0001-8006-6250>

\*\*\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universitat Pompeu Fabra (España). Profesora del Departamento de Administración y Gestión Pública, Universidad de Chile | [ceciliaosorio@uchile.cl](mailto:ceciliaosorio@uchile.cl) | <https://orcid.org/0000-0002-5515-2373>

is confirmed by the heterogeneity observed on representation, the importance gained by organizational thematic specialization, and the combination of various direct and indirect action strategies and repertoires to influence the contents of the reform that was approved.

*Keywords:* Chile, interest groups, representation, legislative committees, Water Code.

## Introducción<sup>1</sup>

A inicios de 2022, el Congreso Nacional chileno aprobó la reforma al Código de Aguas. Con ello se daba término a un periodo de tramitación y de discusión legislativa que se había prolongado por casi ocho años, luego de que el proyecto fuera presentado por el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) en octubre de 2014. Lo prolongado de la discusión fue consecuencia de una serie de controversias que se suscitaron en torno a los principales artículos contenidos en el proyecto de reforma, sintetizados en seis objetivos centrales (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017): 1) el proyecto definió a las aguas como bienes nacionales de uso público; 2) estableció como prioridad el agua para consumo humano y saneamiento de la población; 3) se definieron garantías para los derechos de quienes los utilizaran de manera efectiva, al mismo tiempo que reiteraba —algo existente desde 2005— el pago de multas por no uso con el fin de evitar la especulación; 4) estableció una restricción temporal en la concesión de derechos en un plazo de 30 años con posibilidades de renovación, con lo que pretendía poner término a la entrega de concesiones a perpetuidad, como había ocurrido desde la puesta en vigencia del Código de Aguas de 1981; 5) definió la protección y conservación de las aguas y cauces, lo que incluía el establecimiento de un caudal ecológico, asegurando con ello la existencia de reservas en santuarios y parques naturales, 6) propuso aumentar las atribuciones y recursos a la Dirección General de Aguas (DGA).

Este conjunto de objetivos pretendía revertir situaciones derivadas desde la puesta en vigencia del Código de Aguas de 1981, junto a otras consecuencias causadas por el cambio climático. Una de ellas era la escasez que afectaba a diversas comunas y localidades rurales del país ubicadas entre la región de Valparaíso y la de Chiloé, lo que obligaba al Estado a abastecer a esa población mediante camiones aljibes (Tamayo & Carmona, 2019, p. 82). A su vez, desde

---

<sup>1</sup> Artículo realizado en el marco del proyecto Fondecyt 1180887, titulado “Intereses y controversias en torno al agua. Los grupos de interés y la reforma al Código de Aguas”.

los territorios, se habían impulsado iniciativas orientadas a llamar la atención de las autoridades sobre fenómenos tales como la concentración de las aguas —ocasionada por la compra y venta de los derechos concedidos originalmente por el Estado—, las dificultades para la gobernanza en las cuencas hídricas, la ausencia de fiscalización, el aumento de la contaminación por el desarrollo de la actividad minera, además de la intensificación de la competencia entre agricultores y empresas hidroeléctricas y sanitarias (Larraín & Poo, 2010; INDH, 2015; Bolados *et al.*, 2018; Mailliet & Albala, 2018; Palma, 2019; Rojas & Barra, 2019; Peralta, 2020; Celume & Avendaño, 2024).

Aparte de responder a las demandas ciudadanas y a las situaciones de conflicto por el reconocimiento de derechos, el acceso y el control de las aguas, el proyecto también buscaba conformar un marco normativo e institucional en el que las aguas no quedarán, en exclusivo, a merced de lo que ocurriera en el mercado. De acuerdo a lo aportado por un conjunto de estudios (Budds, 2004, 2013; Celume, 2013; Atria & Salgado, 2015; Bauer, 2002, 2015; Mundaca, 2015; Avendaño, 2018; Ochoa, 2019), tanto la Constitución de 1980 como el Código de Aguas de 1981 establecieron garantías para la entrega de derechos de dominio a particulares, los que desde un comienzo permitieron que las aguas fueran entregadas gratis, a perpetuidad y por orden de llegada de quien lo solicitara, sin tener que detallar un tipo de uso específico. Además, el Código de 1981 separó el dominio de las aguas de la propiedad de la tierra, produciendo diversas restricciones que con el tiempo afectaron a la agricultura campesina (Avendaño, 2018, 2021; Avendaño & Gutiérrez, 2024). Asimismo, el Código decretó la separación de dos tipos de derechos de aprovechamiento: “consuntivos” y “no consuntivos”. Los primeros son los que se ponen a disposición de la agricultura, la minería y el consumo humano, mientras que los segundos, orientados para la generación de electricidad, obligan a reponer las aguas utilizadas. Por último, el Código de 1981 privatizó buena parte de la gestión dejándola en manos de las Organizaciones de Usuarios de Aguas que constituyen un recurso institucional de gran importancia en las funciones del riego, así como en el manejo y aprovechamiento de los recursos hídricos en el país. Son entidades que se organizan en las juntas de vigilancias —encargadas de administrar los caudales de los ríos—, y en las asociaciones de canalistas —que administran las aguas de canales y afluentes que desembocan en los ríos.

En poco más de treinta años, la concesión de derechos por parte del Estado se tradujo en la privatización del 90% de las aguas existentes en Chile. Uno de los sectores más favorecidos con la entrega de derechos “consuntivos” ha sido el de la agricultura de exportación. A fin de revertir varios de los problemas y conflictos desencadenados en torno al recurso hídrico, en marzo y abril de 2014 se efectuaron distintos diagnósticos que derivaron en la elaboración de un

proyecto de reforma al Código de Aguas, presentado por el gobierno en octubre del mismo año. Con anterioridad, una moción parlamentaria introducida en 2011, y la firma de un protocolo en ese mismo año entre el gobierno chileno y la Organización para las Naciones Unidas (ONU), en donde se asumía el compromiso de consagrar el agua como derecho humano básico, constituyeron los antecedentes político-institucionales que decantaron en la elaboración de un proyecto de reforma al Código de Aguas.

Durante el periodo de discusión y tramitación de la reforma al Código de Aguas, se involucraron organizaciones gremiales, ambientales, ciudadanas y de profesionales, entre otras, para dar a conocer sus puntos de vista a favor o en contra de los principales puntos del proyecto. Los objetivos y artículos propuestos originaron posiciones divergentes entre los grupos. Algunas organizaciones consideraban limitada y restringida la reforma, argumentando que no era retroactiva ni sería aplicada sobre derechos ya concedidos, sino sobre el 10% de las aguas disponibles. Otras organizaciones, como ocurrió con las vinculadas a la agricultura, minería, actividad sanitaria y riego, advertían que se debía garantizar certeza jurídica respecto al agua para la realización de inversiones, por lo que rechazaron varios de los puntos bajo el argumento de que se vulneraba y restringía el derecho de propiedad.

El propósito de este artículo es analizar la forma en que se produjo la representación de intereses mientras se mantuvo la discusión y tramitación del proyecto de reforma entre los años 2014 y 2022. Para ello se busca dar respuesta a las interrogantes que surgen en torno a la representación y las acciones desplegadas por los grupos de interés. ¿Cómo se expresó la participación de los grupos de interés en el marco de la discusión y tramitación del proyecto de reforma al Código de Aguas entre 2014 y enero de 2022? ¿De qué manera se distribuyó dicha participación entre los diferentes grupos y cuáles fueron las estrategias utilizadas para influir en el resultado final del proyecto de reforma?

Para dar respuesta, el análisis se circunscribe al periodo que comprende desde la presentación de la reforma al Código de Aguas, en octubre de 2014, la que fue aprobada parcialmente a inicios de 2018, hasta su aprobación definitiva en enero de 2022. Con base en la literatura especializada sobre grupos de interés (Baumgartner *et al.*, 2009; Mattina, 2010; Grossmann, 2012; Binderkrantz *et al.*, 2015; Pritoni, 2021), se realiza una clasificación y tipificación de las distintas organizaciones que se involucran en la discusión sobre la reforma, para luego abordar el modo de participación, las posibilidades de incidencia y las estrategias desplegadas para intervenir en el resultado del mencionado proyecto.

Se define como grupos de interés a las organizaciones cuyo propósito es representar demandas específicas que son formuladas por determinados sectores de la sociedad. Por ende, estos grupos son actores clave para el funcionamiento

de la democracia, debido a que asumen la función de mediar entre la sociedad y el sistema político. Binderkrantz (2005) ha señalado que los grupos de interés pueden ser definidos como organizaciones cuyos miembros se esfuerzan por lograr influencia política. Así, las clasificaciones habituales (Baumgartner *et al.*, 2009; Mattina, 2010; Scott, 2018) reconocen como grupos de interés a gremios de empresarios, sindicatos de trabajadores, organizaciones ciudadanas o de profesionales, centros académicos (*think tanks*) y organismos del Estado.

## Consideraciones teóricas: grupos de interés y toma de decisiones

Existe una importante literatura especializada sobre grupos de interés desarrollada tanto en Estados Unidos como en Europa. Esta literatura ha realizado una destacada contribución en el estudio de la representación, participación y estrategias de *lobby* que los grupos suelen utilizar para influir en las instancias formales de la toma de decisiones (Baumgartner *et al.*, 2009; Grossmann, 2012; Gamboa *et al.*, 2016; Scott, 2018; Segovia & Gamboa, 2019). De manera adicional, el estudio de los grupos de interés incluye el análisis de diferentes experiencias organizativas que han abordado los problemas ambientales y que han intentado influir en políticas definidas para este tipo de temas. En algunos países, la presión de los grupos de interés —como asociaciones ciudadanas y organizaciones no gubernamentales— se ha traducido en la puesta en marcha de políticas de protección ambiental, o de ciertas áreas del medio ambiente (Plaza Úbeda *et al.*, 2011, p. 152). Varios han sido los enfoques que se han incorporado en la ciencia política, la ciencia de la administración y la sociología política, para abordar el funcionamiento y la relación entre los grupos de interés.

El primer enfoque deriva del trabajo de Olson (1965), quien ha puesto el acento en los factores que orientan la acción colectiva y por ende la conformación de grupos de interés. Según Olson, los individuos emprenden acciones colectivas siempre y cuando existan incentivos materiales o relacionados con la idea de reconocimiento. Además, presta atención a la presencia de *outsiders* al interior de las organizaciones, esto es, individuos que evitan participar sin antes evaluar el rendimiento o los logros obtenidos por otros. Bajo esta lógica, si todos pueden acceder a los bienes comunes, movilizar y promover la participación de los individuos deviene en algo infructuoso (Medina & Muñoz, 2016, p. 38). Por último, Olson observa que existen ciertas características en las propias organizaciones y/o grupos que van a influir en que se registre más o menos participación. En su opinión, los individuos tienden a participar con más frecuencia en organizaciones pequeñas que en las de mayor tamaño o de alcance nacional. Pese a la importancia que ha tenido la “lógica de la acción

colectiva” de Olson, su esquema interpretativo se restringe a la disposición manifestada por el individuo. Con ello, no se logra dar cuenta de la relación de competencia o de cooperación que establecen los grupos entre sí, ni permite entender cuál puede ser el real impacto de la relación entre estos.

El segundo enfoque corresponde al *neoinstitucionalismo*, el cual hace hincapié en la contribución de los grupos para la modificación y promoción de ciertas normas, reglas y procedimientos (Grande, 2002, p. 295). La principal contribución de este enfoque proviene del trabajo de Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes* (2015). Tratándose del problema del agua, la perspectiva de Ostrom resulta particularmente sugerente. Ostrom elabora una teoría denominada de “los bienes públicos” alternativa a la de la “lógica de la acción colectiva” de Olson y a otras concepciones racionalistas que ponen el acento en el comportamiento individual por sobre la cooperación. Frente a los llamados “bienes públicos”, que pueden incluir recursos naturales como los bosques, la tierra para el pastoreo y el agua, los agentes adoptan una forma de acción basada en la cooperación y en la negociación. En este contexto, “los jugadores *siempre* pueden garantizar que el peor resultado que pueden lograr es el de ‘desertar...’” (Ostrom, 2015, p. 57).

La interpretación propuesta por Ostrom se ajusta muy bien en el ámbito local, territorial y en donde se originan controversias directas por los bienes comunes. Es en ese ámbito donde tiene lugar la negociación o cooperación para la resolución de una controversia inicial y se pueda modificar el marco normativo. En cambio, dicha interpretación resulta menos pertinente para entender un esquema que tiende a “centralizar el control y la regulación de los recursos naturales” (Ostrom, 2015, p. 48), como sucede en el marco de la discusión sobre el Código de Aguas en la que intervienen y compiten diversos grupos de interés sobre el uso y gestión del recurso hídrico.

Un tercer enfoque predominante en el estudio de los grupos de interés ha sido el *neocorporativismo*. Influyente desde fines de la década de 1970, esta perspectiva pone el acento en la presencia de organizaciones que intentan representar intereses sectoriales, manteniendo su autonomía, y que cuentan con la mediación del Estado para la resolución de determinadas controversias (Solé, 1984, pp. 11 y ss.; Schmitter, 1985, pp. 52 y ss.). El Estado no interviene en el funcionamiento de las organizaciones, al mismo tiempo que estas no llevan a cabo un proceso de “captura” de las agencias estatales. Sin embargo, este enfoque no concibe la posibilidad de que se genere la competencia entre diversos grupos sino, más bien, determinadas organizaciones poseen un “monopolio representacional”, como ocurre con el protagonismo de los gremios empresariales y los sindicatos. Además, los grupos de interés no solo participan de la toma de decisiones sino también de la implementación de las políticas públicas.

El cuarto enfoque es el *neopluralismo*, el cual emergió en países anglosajones, como Inglaterra y Estados Unidos, dado que estos ofrecían condiciones para la presencia de distintos grupos de interés (Solé, 1984, pp. 10 y ss.; Streek & Kenworthy, 2003, pp. 448-449). Esta orientación tiene su origen en la corriente pluralista que aparece con la publicación del trabajo de David Truman *The Governmental Process*, en 1951, quien sostuvo que los grupos surgen en forma repentina con el fin de responder a individuos en condición de frustración o privación. Al mantenerse esa condición, los individuos crearán grupos que los representen (Medina & Muñoz, 2016, p. 37). El neopluralismo considera que los sistemas democráticos tienden a generar condiciones que facilitan la competencia entre diferentes tipos de organizaciones (Godwin *et al.*, 2013, pp. 16-17; Segovia & Gamboa, 2019, p. 28). En esas condiciones de pluralidad, la competencia que se produce conlleva la posibilidad de que determinados grupos sean más influyentes y exitosos que otros con lo que logran una mayor representación de sus intereses.

Como ya se indicó, los grupos van desde organizaciones empresariales hasta sindicatos, gremios de profesionales, asociaciones ciudadanas y organismos del Estado. Los detractores del enfoque *neopluralista* reconocen que existe sobrerrepresentación de los grupos empresariales y una mayor capacidad de su influencia (Michalowitz, 2007; Bunea, 2014; Gamboa *et al.*, 2016; Nicolai Manuat, 2018). Sin embargo, desde la perspectiva del *neopluralismo*, la influencia del empresariado obedece a que, a mayor presencia de organizaciones, la representación se fragmenta favoreciendo a dicho sector. Otros exponentes del *neopluralismo* desestiman la supremacía del poder empresarial como consecuencia del efecto que trae consigo la competencia entre los distintos grupos. En opinión de Binderkrantz (2005, p. 695), los grupos tradicionalmente privilegiados, como los gremios empresariales y los sindicatos, fueron perdiendo presencia en los procesos de toma de decisiones debido a la participación de una mayor diversidad de organizaciones. En la misma línea, Yackee & Yackee (2006, p. 137) señalan que si el resto de las organizaciones en competencia se vuelven más activas disminuye la influencia de los empresarios en la definición de las políticas. Una opinión más cauta se observa en Baumgartner *et al.* (2009, p. 55), quien sostiene que muchos temas relacionados con medio ambiente, agricultura y tratados comerciales, tienen por lo general un impacto diferenciado en términos geográficos, lo que explicaría mayor diversificación y representación de las organizaciones empresariales.

En consecuencia, es el enfoque *neopluralista* el que permite entender de mejor forma lo que ocurre con los grupos de interés en Chile a lo largo de toda la discusión y tramitación de la reforma al Código de Aguas. En primer lugar, a causa de la diversidad de organizaciones que pueden ser clasificadas en función de las tipologías ya descritas. En segundo, el periodo de duración de la discusión y la

tramitación del proyecto ha generado una intensa competencia entre grupos que, siendo diferentes entre sí, intentan influir en el resultado final de dicha reforma. En tercero, porque los autores que siguen el *neopluralismo* para estudiar los grupos de interés hacen referencia a las estrategias y tipos de acción destinados a influir en el resultado de un proyecto de ley o en la formulación de una política.

Para analizar el comportamiento y el protagonismo de los grupos de interés, la literatura especializada ha considerado varias dimensiones. La primera tiene que ver con la estructura organizativa, dado que ella puede determinar la competencia y el éxito de un grupo en la persecución de un interés. Las organizaciones empresariales logran un alto protagonismo y niveles de influencia en comparación con otros grupos debido a que, junto con disponer de más recursos materiales y humanos, cuentan con una gestión por lo general profesionalizada, mayor complejidad y ramificación de la estructura organizativa interna (Michalowitz, 2007; Bunea, 2014; Medina & Muñoz, 2016, pp. 42-43). Un efecto similar tendría la movilización de recursos, tanto materiales (financiamiento) como humanos (integrantes, o personal especializado), dado que en concomitancia con las características organizativas permiten configurar un cuadro de diferenciación que repercutiría a nivel de la capacidad de influencia, alcanzada por determinadas organizaciones.

Una segunda dimensión tiene que ver con el tipo de estrategia que los grupos logran desarrollar. La mayoría de los autores (Binderkrantz, 2005, pp. 696 y ss.; Mattina, 2010, pp. 176 y ss.; Godwin *et al.*, 2013, pp. 6-7 y ss.; Medina & Muñoz, 2016, pp. 51-52) se refieren a dos tipos de estrategias o modos de acción llevados a cabo por los grupos de interés para influir en la toma de decisiones: las directas (*inside*) y las indirectas (*outside*). Las estrategias directas se realizan al interior del sistema político haciendo uso de las instituciones y canales de participación formales. Esto incluye el *lobby* o contacto con las autoridades y parlamentarios, así como la asistencia a las distintas comisiones legislativas que se suele organizar. Las indirectas se despliegan fuera del sistema político, en especial en el ámbito de la sociedad civil. Acá se incluye a las que se efectúan desde la sociedad civil, como formas de protesta, de movilización y acción callejera, orientadas a sensibilizar y llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública.

Como tercera dimensión se destaca la capacidad de influencia. Se trata de uno de los principales objetivos que definen los grupos de interés, pero que de una u otra manera va ligado al tipo de estrategia adoptada (Hojnacki *et al.*, 2012, p. 383). La influencia se entiende como la capacidad del o los grupos para modificar decisiones políticas en beneficio de sus intereses. También se considera como parte de la influencia el posicionamiento de ciertos temas a nivel de la agenda política. Por lo general, los grupos son más influyentes en la

definición de la agenda que en la toma de decisiones. Los grupos empresariales, sindicales y de profesionales suelen influir en las decisiones políticas, mientras que las organizaciones ciudadanas —grupos ambientales, de derechos sexuales, entre otros— lo hacen a nivel de agenda. El análisis de la influencia también conlleva el reconocimiento del éxito o el fracaso de un grupo de interés, tanto en lo que respecta a la definición de políticas como en la alteración y posicionamiento de temas en la agenda (Dür, 2008; Baumgartner *et al.*, 2009; Scott, 2018). Por su parte, Segovia & Gamboa (2019, pp. 32 y ss.) dan cuenta de que los grupos de interés más exitosos son aquellos dedicados a temas que se abordan en la discusión de un proyecto de ley. Es decir, los más exitosos e influyentes serían aquellos que se concentran en un reducido número de temas.

A partir de lo anterior, se proponen cuatro hipótesis para ser comprobadas con la información empírica que se ha recopilado y procesado. La primera asume que no son los empresarios quienes tienen la supremacía de la participación en las comisiones, y que, por el contrario, la participación entre los principales grupos se tiende a equiparar a lo largo de todo el periodo de discusión del proyecto de reforma. La segunda hipótesis sostiene que la densidad de la participación es desigual a lo largo del periodo de discusión, y que tiende a aumentar hacia la segunda fase, coincidiendo con la discusión de los temas más controversiales relacionados con la caducidad y limitación temporal de los derechos. Como tercera hipótesis se arguye que los grupos más incidentes son aquellos que tienen un mayor grado de especialización. Por última y cuarta hipótesis se asume que, para lograr influir, los grupos tienden a combinar estrategias y formas de acción colectivas, sean indirectas (*outside*) o directas (*inside*).

## Datos y metodología

Para poder comprobar las hipótesis mencionadas, se procedió a definir primero una estrategia centrada en la recopilación y uso de información cuantitativa y cualitativa, la cual se recogió y recolectó entre los años 2018 y 2022. Como arco temporal, se abordó el periodo comprendido entre 2014 e inicios de 2022; es decir, desde que se presenta el proyecto de reforma al Código de Aguas hasta su aprobación y promulgación. De manera adicional, se consideraron como antecedentes las discusiones y propuestas parlamentarias promovidas entre 2008 y 2011, para de ese modo reconocer los tópicos que pudieran resultar más controversiales entre los parlamentarios y grupos de interés involucrados en la discusión y tramitación del proyecto de reforma.

La información cuantitativa se generó con el análisis de la revisión de las actas de las comisiones de la Cámara de Diputados y el Senado del Congreso Nacional

chileno, obtenidas del sitio <http://www.congreso.cl>. Se revisaron las actas de 75 sesiones efectuadas en la Cámara de Diputados entre los inicios de 2014 y octubre de 2016; 82 más que se realizaron en el Senado entre enero de 2017 y el 3 de agosto de 2020, además de cinco comisiones mixtas que sesionaron del 26 de agosto de 2021 al 5 de enero de 2022. Con la información obtenida se procedió a confeccionar un primer catastro integrado por 170 grupos, con sus respectivos subgrupos, que asistieron a lo largo de todo ese periodo.

Siguiendo estudios anteriores (Gamboa *et al.*, 2016; Segovia & Gamboa, 2019) sobre la participación de los grupos de interés en el proceso legislativo chileno, junto a los criterios establecidos por la bibliografía especializada (Binderkrantz, 2005; Baumgartner *et al.*, 2009; Mattina, 2010; Grossmann, 2012; Gamboa *et al.*, 2016; Pritoni, 2021; Pritoni & Vicentini, 2022), se realizó una tipificación genérica que permitió clasificar los grupos en gremios de empresarios y empresas individuales, organizaciones de riego, ciudadanas, centros académicos, organismos del Estado, organismos internacionales y otras que no clasificaban en ninguna de las anteriores. La información obtenida de las actas se complementó revisando los sitios web corporativos de cada una de las organizaciones, lo que permitió clasificarlas según zona de origen, región de desenvolvimiento, área temática, años de funcionamiento, tipo de representación (local, regional o nacional) y si tenían algún vínculo con organismos internacionales.

Adicionalmente a la tipificación y reconocimiento de los grupos, con la información señalada se confeccionó un segundo catastro sobre participación y representación de las organizaciones. Para ello se consideraron como variables el número de asistencia y el tipo de participación efectuada, es decir, si era pasiva o solo asistencia, o que incluyera formulación de opiniones y realización de presentaciones para exponer sus puntos de vista frente a los principales temas abordados por la reforma.

Aparte de dicha información, se consultaron documentos de las organizaciones, información de prensa correspondiente al periodo y se realizaron 25 entrevistas a representantes de los grupos empresariales, ciudadanos, de riego y de centros académicos independientes. Las entrevistas se llevaron a cabo entre agosto de 2019 y septiembre de 2020.<sup>2</sup> Con la información de prensa y las entrevistas se elaboraron tabulaciones y una matriz de análisis para profundizar en las estrategias de acción que los principales grupos desplegaban para influir y/o modificar los contenidos del proyecto original. Las entrevistas, a su vez, permitieron profundizar en la trayectoria y aspectos organizativos de cada grupo.

Para la integración y el análisis de la información se siguieron las recomendaciones de los autores que promueven la *triangulación* entre lo cuantitativo y

---

<sup>2</sup> El listado de estas entrevistas aparece al final de este artículo.

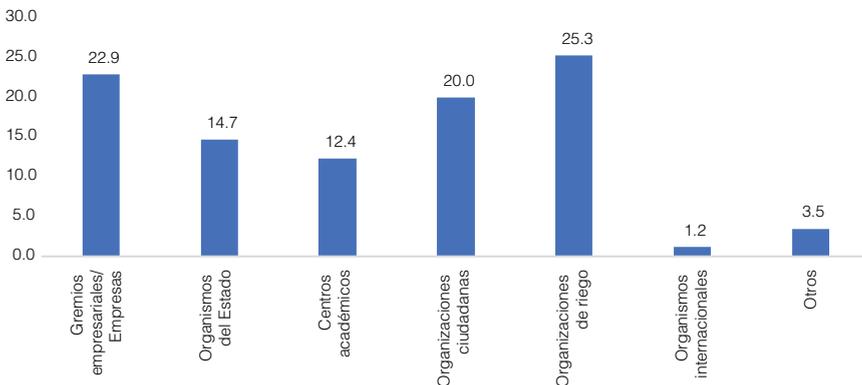
cualitativo (Della Porta & Keating, 2008; Tarrow, 2010). La triangulación facilita la validación de instrumentos, al tiempo que permite profundizar en los tópicos e información obtenida a través de la recopilación de datos cuantitativos. Con eso se efectuó el análisis de la participación, perfil de las organizaciones, reconocimiento de los puntos de controversias y la narración de los principales hitos que marcaron la discusión del proyecto de reforma.

## Presentación de resultados

### ¿Quiénes participan y a quiénes representan?

Como se indicó en el anterior apartado, la clasificación de los grupos de interés se asumió siguiendo las propuestas de la literatura especializada. Sin embargo, y tomando en cuenta las particularidades del problema en cuestión, resultó ser marginal la presencia de organizaciones de trabajadores y escasa la participación de las agrupaciones de profesionales. Los datos extraídos de la revisión de las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado, en las que fue tratado el proyecto de reforma al Código de Aguas, muestran una participación más o menos simétrica entre los principales grupos (gráfico 1). De 170 en total, 43 eran de riego (25.3%), 34 ciudadanos (21.8%) y 39 de empresarios (22.9%). Más abajo aparecían 25 organismos del Estado (14.7%) y 21 centros académicos (10.6%). Pese a que la cuarta parte de las organizaciones que asistieron a las comisiones correspondían a las de riego, no se produjo su predominio sobre el resto de los grupos.

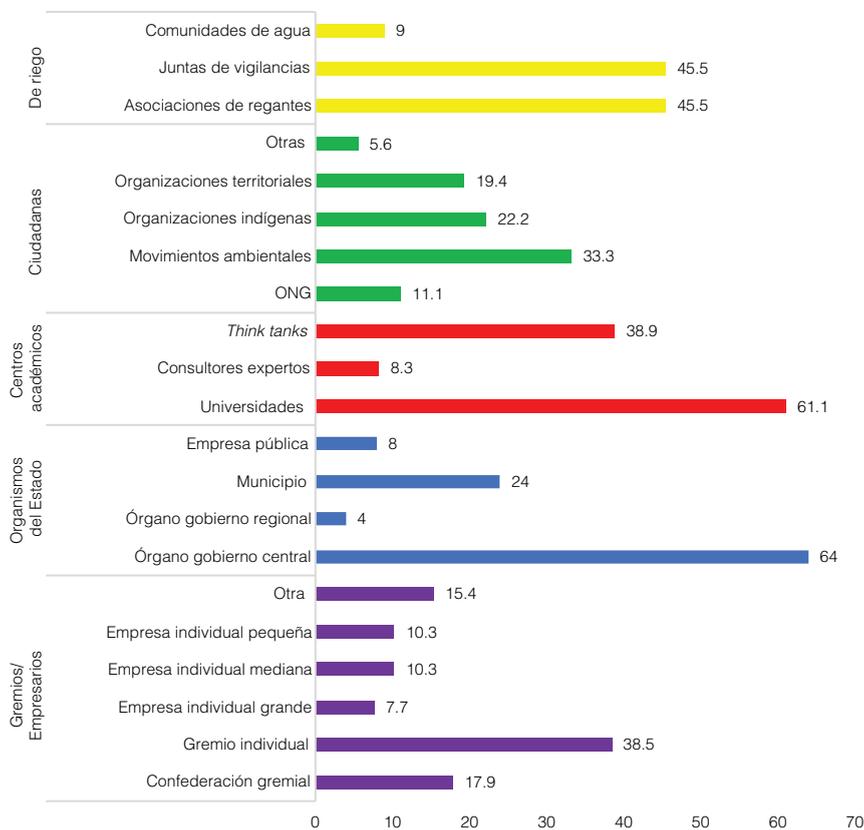
Gráfico 1. Participación de los grupos de interés en las comisiones del Congreso, 2014-2022



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de las comisiones del Congreso Nacional, <http://www.congreso.cl>

Al analizar en detalle la composición interna de los grupos identificados (gráfico 2), se observa que, en el caso de los empresarios, existe una diversidad de subgrupos que se reconoce mediante variados tipos de empresas, así como de gremios que están confederados y otros que se desenvuelven de manera individual. Con excepción de las organizaciones de riego, el resto de los grupos muestra una composición heterogénea. Tal situación incluye a los centros académicos, dado que las orientaciones y adscripciones políticas e ideológicas de cada uno de ellos tienden a diferir entre sí. Basta mencionar las diferencias entre el Instituto Libertad y Desarrollo y la Fundación Jaime Guzmán, vinculados a la derecha chilena, en comparación con el Instituto Libertad, ligado al Partido Socialista, y el Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, perteneciente al Partido Comunista.

Gráfico 2. Grupos y subgrupos de interés, 2014-2022



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de las comisiones del Congreso Nacional, <http://www.congreso.cl>

Los datos del gráfico 2 nos reafirman uno de los planteamientos más destacados de la teoría pluralista, en especial, sobre la representación del sector empresarial (Binderkrantz, 2005; Baumgartner *et al.*, 2009; Mattina, 2010; Segovia & Gamboa, 2019). Con la diversificación de subgrupos, tanto el poder como la representación se presentan de manera disgregada sin que aparezca la supremacía de un grupo —como el de los empresarios— por sobre los demás.

## ¿Dónde y cómo participan los grupos de interés?

Los grupos participan con más frecuencia en las discusiones del Senado que en las de la Cámara de Diputados. Al tomar en consideración el periodo 2014-2022, se observa (tabla 1) una mayor intervención en el Senado en términos de asistencia y participación activa lo cual se expresa como un mayor número de exposiciones y presentaciones, mediante las que se entrega una visión acerca de los principales puntos de la reforma, al mismo tiempo que se profundiza en la argumentación y en la entrega de antecedentes. La frecuencia de participación de gremios y empresarios entre la Cámara de Diputados y el Senado aumenta en 3, los organismos del Estado en 100, los centros académicos en 85, las organizaciones ciudadanas en 48, mientras que las organizaciones de riego disminuyen en 3.

Tabla 1. Densidad de la participación, 2014-2022

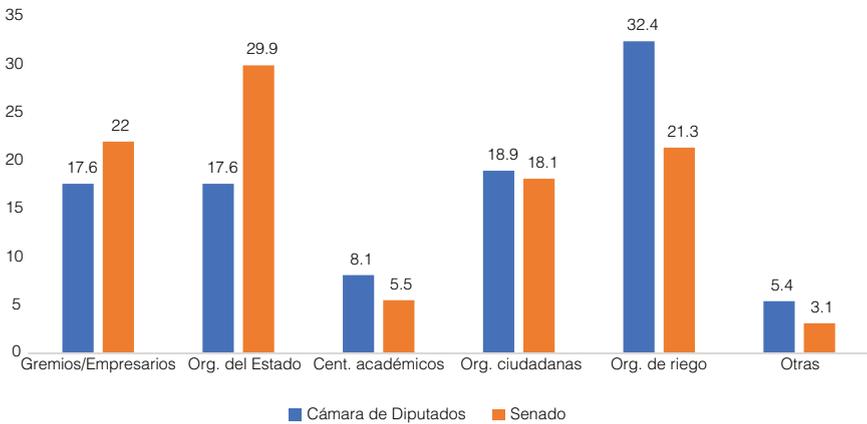
Tipos de Grupo	Cámara de Diputados			Senado		
	Solo asistencia	Asistencia con opinión	Presentación o exposición	Solo asistencia	Asistencia con opinión	Presentación o exposición
Gremios/Empresarios	55	3	13	43	3	28
Organismos del Estado	46	62	13	181	2	38
Centros académicos	59	0	6	143	0	7
Organizaciones ciudadanas	44	7	14	79	1	23
Organizaciones de riego	39	8	24	38	0	27
Otras	3	0	4	2	0	4
Total	246	80	75	604	6	127

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de las comisiones del Congreso Nacional, <http://www.congreso.cl>

Cabe destacar que si bien a lo largo del periodo 2014-2022 aumenta el número de sesiones del Senado en 7, en comparación con las realizadas en la Cámara de Diputados, la tendencia era similar a lo que sucedía en el primer semestre de 2019, cuando la diferencia en el número de sesiones era de 29 a favor de esta última. Pero al comparar los porcentajes de exposiciones y presentaciones

(gráfico 3), tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, se observa una variación importante en las organizaciones de riego, estas concentran las presentaciones y exposiciones en la Cámara de Diputados, mientras que, si bien disminuyen en el Senado, siguen siendo importantes en comparación con el resto de los grupos. Los organismos del Estado, junto a gremios y empresarios, aumentan el porcentaje de exposiciones en el Senado; por su parte, las organizaciones ciudadanas se mantienen más o menos estables en ambas cámaras del Congreso y las organizaciones de riego, aunque disminuyen, mantienen un nivel cercano a las empresariales.

Gráfico 3. Porcentaje de exposiciones y presentaciones en el Senado y la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de las comisiones del Congreso Nacional, <http://www.congreso.cl>

### Sobre la especialización y estrategias de acción de los grupos

Respecto a la temática, los datos de la tabla 2 muestran que las organizaciones de riego y las ciudadanas poseen un mayor nivel de especialización; es diversa entre los grupos empresariales, mientras que entre los centros académicos, los temas de políticas públicas suelen ser variados, con lo cual no siempre se especializan en aspectos de medio ambiente y recursos hídricos. El hecho de que, a diferencia de las organizaciones de riego, el resto de los grupos asuma temas diversos limita las posibilidades de una incidencia efectiva en los ambientales y en los de aguas.

Tabla 2. Temas desarrollados por los grupos de interés

Áreas abordadas	Empresarios	Organismos del Estado	Organizaciones ciudadanas	Organizaciones de riego	Centros académicos	Otros
Industria/Manufacturas	2.7	0	0	0	0	0
Comercio	10.8	0	0	0	0	0
Agricultura	27	9.1	11.8	67.4	0	0
Finanzas	2.7	4.5	0	0	0	0
Minería	8.1	4.5	0	0	0	0
Transporte	0	4.5	0	0	0	0
Energía, electricidad y combustibles	10.8	4.5	5.9	0	0	0
Educación y políticas públicas	0	0	0	0	72.2	0
Sanitaria	8.1	0	2.9	0	0	33.3
Turismo	0	4.5	0	0	0	0
Derechos sociales y civiles	0	0	2.9	0	0	0
Desarrollo comunitario	0	9.1	11.8	0	0	0
Medio ambiente	2.7	0	32.4	27.9	16.7	67.7
Deportes y recreación	8.1	0	0	0	0	0
Estructura política del Estado	0	36.4	0	0	0	0
Justicia	0	0	2.9	0	0	0
Defensa del territorio	0	0	5.9	0	0	0
Étnica	0	0	8.8	0	0	0
Otros	18.9	22.7	14.7	4.7	11.1	0
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con información de los sitios web de las organizaciones.

Respecto a los repertorios de acción colectiva, la tabla 3 da cuenta de las distintas estrategias desplegadas por los grupos en el marco de la discusión y tramitación de la reforma. Allí se observa que combinaron estrategias directas (*insides*) e indirectas (*outsides*) orientadas a influir en el resultado final de la discusión legislativa, o bien, para el caso de las organizaciones de riego y empresariales, lograr que se introdujeran modificaciones al proyecto original. En otras palabras, independientemente del tipo de organización, resultó tan importante exponer en comisiones, tomar contacto con autoridades y representantes del mundo político, como llamar la atención de la opinión pública con declaraciones en la prensa. Las manifestaciones de protestas fueron un recurso empleado solo por algunas organizaciones ciudadanas, en especial las de los movimientos por la defensa del agua y de determinados territorios.

Tabla 3. Estrategias de acción utilizadas por una selección de grupos de interés

Tipo del grupo de interés	Estrategia directa (inside)					Estrategia indirecta (outside)			
	Asiste a comisiones	Exposición en Congreso	Reuniones con autoridades y parlamentarios	Declaración en medios de prensa	Alianzas/vínculo con otras organizaciones	Uso de redes sociales	Seminario/Charlas	Trabajo territorial	Protestas
Gremios/ Empresarios	F	F	F	F	F	E	A	E	E
Riego	F	A	F	E	A	E	A	E	E
Ciudadanos	F	A	F	E	F	F	F	A	A
Centros académicos	F	A	A	F	E	A	F	E	E
Organismos del Estado	F	F	F	E	E	E	F	E	E

F: Frecuente  
A: A veces  
E: Escaso/Nunca

Fuente: Elaboración propia a partir de 25 entrevistas a representantes de grupos de interés.

Cabe agregar que, a nivel de los contenidos del proyecto, las organizaciones vinculadas a la Confederación de Canalistas (CONCA), al igual que las del gran empresariado —en especial la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)— asumieron la oposición más férrea frente a los principales temas de la reforma. Según información recopilada en las entrevistas, la CONCA se opuso a la limitación de los derechos y al aumento de las atribuciones de la Dirección General de Aguas. En palabras de su principal representante:

aquí hay dos problemas, que son gravísimos por las repercusiones que tienen: uno es la incertidumbre de la agricultura, la sanidad, la generación (de electricidad), la industria, pues todas son inversiones a mediano y largo plazo [...] Esa incertidumbre es un problema grave. Y el segundo problema grave, que no se ha atacado aquí, es la burocracia. El país está detenido por la burocracia, de todo orden y desde todo punto de vista, porque la burocracia también necesita su eficiencia y aquí la burocracia a nadie le rinde cuentas (Entrevista a representante de la CONCA. Santiago, 2 octubre de 2019).

La posición de la CONCA respecto a la incertidumbre jurídica fue compartida por la SNA y demás representantes del sector empresarial. En la misma línea se manifestó Libertad y Desarrollo, uno de los más importantes centros de pensamiento de la derecha chilena. Según señalaba una de sus encargadas legislativas: “el tema de una mayor certeza jurídica en cuanto a la duración, la

caducidad de los derechos de aprovechamiento de aguas, son ideas que a nosotros nos preocupa porque afectarían el derecho de propiedad. Nos interesa promover que sean duraciones indefinidas” (Entrevista con representante de Libertad y Desarrollo. Santiago, 29 de enero de 2020).

La presión ejercida por la CONCA y demás organizaciones del empresariado tuvo eco en la indicación sustitutiva presentada por el gobierno en enero de 2019. En ella se señalaba una serie de puntos, como asegurar el agua para consumo humano, dotar de las herramientas necesarias para la gestión hídrica y, sobre todo, no innovar en materia de caducidad y limitación de derechos. Decía el documento emitido por el gobierno:

es fundamental que exista certeza jurídica de los derechos de aprovechamiento de aguas para que cada actor asuma los costos derivados de la escasez hídrica, tales como posibles reducciones temporales de extracción o inversiones en infiltración de aguas, con el objeto de obtener beneficios en el mediano y largo plazo. Por ello, se propone no innovar respecto de las características de los derechos que se establecen en el Código vigente (Piñera Echenique, 2019, p. 14).

La indicación fue valorada por la CONCA, los principales gremios empresariales y los centros de estudios vinculados a la derecha. Pero fue cuestionada por los parlamentarios de izquierda y centro-izquierda opositores al gobierno del presidente Piñera. La misma posición asumieron las asociaciones ciudadanas, en especial las relacionadas con la defensa del agua y del medio ambiente.

## Discusión de los resultados: participación, influencia y estrategias de acción

A partir de los resultados descritos en la sección anterior, es posible analizar su significado a la luz de las hipótesis formuladas. En cuanto a la primera hipótesis, en la que se afirmaba que *los empresarios no tenían la supremacía de la participación en las comisiones*, los datos del gráfico 1 permiten comprobarla. En efecto, se observa una participación más o menos homogénea entre los grupos directamente involucrados con el tema del agua, sin que ello derive en una sobrerrepresentación o supremacía del sector empresarial. Otros datos sobre la participación y aprobación de los principales puntos de la reforma evidencian una menor capacidad de incidencia de los empresarios en el resultado final de la discusión legislativa.

La segunda hipótesis se refiere a que *la densidad de la participación es desigual a lo largo del periodo de discusión*. Los datos la corroboran, pues la

magnitud de la participación no es similar en todo el periodo, dado que aumenta una vez que la discusión del proyecto pasa de la Cámara de Diputados al Senado. Por un lado, la asistencia general fue más baja en las sesiones de la Cámara de Diputados que en las del Senado. Por otro, la participación fue más activa en el Senado que en la Cámara, dado que en esta última tendió a predominar la asistencia sin intervenciones ni exposiciones de los grupos. Tomando en cuenta la dinámica de funcionamiento del Congreso Nacional (Toro *et al.*, 2010; Visconti, 2011; Escudero, 2018), al menos tres serían las razones por las cuales se asiste más al Senado: 1) porque el Senado está integrado de menos miembros, en comparación con la Cámara de Diputados, lo que facilita el contacto directo y un *lobby* más efectivo; 2) los acuerdos en el Senado pueden contar con más liderazgo para disciplinar a las bancadas de la Cámara de Diputados ante un segundo trámite constitucional del proyecto de ley en discusión, y 3) cabe destacar que los senadores duran ocho años y por ende hay más continuidad en el trabajo legislativo de la Cámara Alta. A las tres razones mencionadas habría que agregar que después de la aprobación parcial del proyecto en enero de 2018, se posterga y queda en tramitación aquel punto relacionado con la caducidad y la temporalidad de los derechos de aguas.

En lo que respecta a la tercera hipótesis: *los grupos que presentan una mayor especialización temática tienden a ser más incidentes en el resultado del proyecto*, los datos la confirman. Las organizaciones de riego fueron las más influyentes pese a los reparos que algunas, como la CONCA, pusieron a la limitación temporal de los derechos de aprovechamiento, así como las organizaciones ciudadanas vinculadas a los tópicos de medio ambiente y la lucha por el agua. Las organizaciones de riego, y la CONCA en particular, consiguieron que sus reparos se acogieran en la indicación sustitutiva presentada por el gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022) en enero de 2019. Por su parte, las organizaciones ciudadanas vieron reflejadas sus demandas en los contenidos del proyecto aprobado a inicios de 2022.

En cuanto a la cuarta hipótesis referente al *uso de diversas estrategias por parte de los grupos participantes en la discusión del proyecto de reforma*, con excepción de la SNA, los grupos de interés empresariales, las organizaciones de riego y los centros académicos no usaron el recurso de la protesta; además, la utilización de otros mecanismos indirectos se advierte como diferenciada entre ellos. Por lo general, este tipo de grupos privilegió la estrategia directa, como la presentación en comisiones y encuentros con parlamentarios y representantes del gobierno; de entre las más frecuentes destacaron el establecimiento de alianzas con otras organizaciones, la realización de seminarios y, en menor medida, el uso de la prensa para declaraciones u otros llamados de atención a las autoridades

y opinión pública.<sup>3</sup> Otro hecho importante fue la declaración publicada en diversos medios de comunicación por la SNA, secundada por los grandes gremios empresariales que arremetieron contra la reforma al Código de Aguas que se tramitaba en el Congreso.<sup>4</sup>

Tanto la CONCA como la SNA recurrieron a distintas estrategias y medidas de presión para influir en la tramitación y la discusión parlamentaria, lo que continuó tras la aprobación parcial del proyecto de reforma en enero de 2018. Aparte de publicar declaraciones en los principales medios de la prensa escrita y digital, realizaron *lobby* con parlamentarios —focalizado en la Cámara Alta— y demás representantes del gobierno. Algunas organizaciones ciudadanas confirmaron haber atestiguado este tipo de actividades. Por ejemplo, la dirigente de la Coordinadora Ciudadana No al Alto Maipo señaló que “el *lobby* de la Sociedad Nacional de Agricultura, el Consejo Minero, la Cámara Chilena de la Construcción era ¡feroz... feroz!” (Entrevista a representante de la Coordinadora Ciudadana No al Alto Maipo. San José de Maipo, 12 de febrero de 2020). Incluso, el exdelegado presidencial del Agua reconoció en 2014 que cuando se discutía el tema de la reforma al Código el principal dirigente de la CONCA estaba siempre presente. De acuerdo a su testimonio:

yo veía que él conversaba con los parlamentarios que tenían interés particular en el agua, que eran parlamentarios de las zonas agrícolas. Él nunca hablaba con los parlamentarios en ese tiempo de la Nueva Mayoría [...] hablaba más bien con los parlamentarios de la oposición de la época<sup>5</sup> (Entrevista al exdelegado presidencial en 2014 e integrante del Instituto Libertad. Santiago, 21 de octubre de 2019).

Por su parte, algunas organizaciones ciudadanas exigían cambios sustantivos a la normativa, calificando de insuficiente el proyecto que el gobierno había presentado en octubre de 2014. Así ocurría con las propuestas del Movimiento

---

<sup>3</sup> Un claro ejemplo de alianza fue la creación de la Coordinadora por una Buena Reforma en 2017, conformada por más de 400 mil personas, pertenecientes a organizaciones de usuarios de aguas y gremios de productores agrícolas, con el objetivo de abordar los alcances de la reforma y acordar acciones que permitieran corregir el proyecto. En su oportunidad, el presidente de la SNA señaló que el gremio agrícola había realizado diversos estudios sobre el proyecto, cuya conclusión era que la Ley de Aguas necesitaba mejoras y actualizaciones sin poner en riesgo el patrimonio de los agricultores (SNA, 2017).

<sup>4</sup> Con el título “Alerta, Reformas al Código de Aguas amenaza Certeza Jurídica y Bienestar de la Sociedad y las Personas”, el inserto fue firmado por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara Chilena de la Construcción, la Sociedad Nacional de Minería y la Asociación de Bancos (*El Mostrador*, 2019). Diputados de izquierda y centro-izquierda, así como representantes de organizaciones ambientales, calificaron esa declaración de “campana del terror” de los grandes poderes económicos, con el fin de evitar que se regularan los derechos de agua.

<sup>5</sup> Nueva Mayoría fue una coalición de centro-izquierda constituida en 2013 que se integró al Partido Comunista y participó del segundo gobierno de Bachelet (2014-2018). Se disolvió a fines de 2017.

de Defensa del Agua y la Protección del Medioambiente (MODATIMA) y el Movimiento Juntos por el Agua. En estas y otras organizaciones ciudadanas se pudo constatar una mayor combinación de diferentes estrategias, junto a una integración vertical en la formación de alianzas. Es decir, algunas organizaciones ciudadanas se avalaban con centros de estudios y grupos de profesionales para dejar de lado ciertas acciones y privilegiar otras.<sup>6</sup> El uso de los medios de prensa, redes sociales y la convocatoria a conversatorios, fue clave para visibilizar el descontento sobre determinadas situaciones y puntos del proyecto que debían ser mejorados. En cuanto al fenómeno de la protesta, se trató de un recurso utilizado con más frecuencia antes y en el inicio de la discusión legislativa del proyecto por parte de movimientos ciudadanos y ambientales, en comparación con el resto de los grupos. Pese a que las movilizaciones y conflictos ambientales anteriores a la presentación del proyecto de reforma lograron posicionar temas y demandas en la agenda, no tuvieron el mismo efecto ni tampoco igual frecuencia durante el proceso de discusión legislativa.

## Conclusiones

Tal como fue concebido inicialmente, el proyecto de reforma intentó responder a situaciones de conflicto y a los problemas ocasionados por la privatización y acumulación de las aguas en Chile. Por ende, no resulta extraño que los grupos registrados fueran las organizaciones empresariales, las de riego, las ciudadanas, los centros académicos independientes y los organismos del Estado. Este tipo de organizaciones persiguió y representó intereses específicos que intentaron que prevalecieran en la discusión legislativa y en las decisiones adoptadas por el gobierno central. Siguiendo lo planteado por el enfoque neopluralista, los distintos grupos compitieron entre sí por lograr una mayor incidencia o éxito en la toma de decisiones.

Utilizando información proporcionada por las comisiones efectuadas en la Cámara de Diputados y en el Senado, resalta una diversidad de grupos con diferentes realidades organizativas, objetivos y temas desarrollados. Sin embargo, a diferencia de otros que han señalado supremacía empresarial (Bunea, 2014; Nicolai Manuat, 2018; Pelfini *et al.*, 2023), o mayor presencia de este sector cuando se trata de temas económicos (Gamboa *et al.*, 2016), en el marco de

---

<sup>6</sup> En el caso de las organizaciones por la defensa del agua y del medio ambiente, en las entrevistas se reconoció que asistieron poco, o casi nada, a las comisiones del Congreso Nacional, porque delegaron esa función a otras con más competencia, como la organización no gubernamental Chile Sustentable, dedicada a temas ambientales.

la discusión y tramitación del proyecto de reforma al Código de Aguas, se advierte cierto nivel de simetría entre sus gremios, las organizaciones de riego y las asociaciones ciudadanas —con una inclinación levemente mayor hacia las de riego—. Esto nos permitió corroborar la primera hipótesis formulada para los efectos de este artículo. Los datos y mediciones efectuadas también dieron cuenta de una mayor heterogeneidad entre las organizaciones empresariales, ciudadanas y en la orientación político-ideológica de los centros académicos independientes (*think tank*).

Al observar el periodo de discusión y tramitación legislativa en su conjunto, se pudo reconocer que la asistencia en las comisiones, y la participación en ellas, no se distribuyeron de manera homogénea. Así, fue comprobada la segunda hipótesis, dado que la mayor asistencia y participación se concentró en la segunda fase del proceso legislativo, coincidiendo con la tramitación en el Senado. En relación a la tercera hipótesis, se evidenció mayor capacidad de incidencia de los grupos y organizaciones especializados en los temas de agua, como los ambientales y de riego.

También se comprobó la cuarta hipótesis, dado que los grupos tendieron a utilizar distintas estrategias y formas de acción colectiva para incidir en el resultado del proceso de reforma. Independiente de la condición, y de las características organizativas de los grupos, el uso de estrategias directas (*insides*) e indirectas (*outsides*) se utilizó indistintamente. No es que los empresarios utilizaran solo las estrategias directas, ni que los grupos de ciudadanos lo hicieran con las informales e indirectas. No obstante, es importante destacar que estas pueden ser aprovechadas de mejor manera por aquellos que hagan un uso más profesional y estratégico en la interacción público-privada.

En síntesis, el análisis sobre la participación, la representación y las acciones desplegadas por los grupos de interés en el contexto de la reforma al Código de Aguas, refleja muy bien el tipo de tensiones y competencias originadas en torno a los bienes comunes. A su vez, y tal como lo ha venido planteando el enfoque neopluralista, la competencia que se genera entre los grupos permite reconocer que no siempre logran prevalecer los intereses del sector empresarial como muchas veces se presume, al menos, en la definición de las políticas públicas que en Chile han sido impulsadas desde el retorno de la democracia, en 1990, a épocas más recientes.

## Referencias

Atria, F., & Salgado, C. (2015). *La propiedad, el dominio público y el régimen de aprovechamiento de aguas en Chile*. Santiago: Thompson Reuters.

- Avendaño, O. (2021). La Reforma Agraria en Chile y en el Maule. De la disolución del sistema hacendal a la liberalización de los mercados de tierra y agua. En A. Gartenlaub & F. Tello (Eds.), *El Maule Hoy. Perspectivas y aproximaciones socio-históricas, económicas y medioambientales del valle central* (pp. 85-122). Santiago: Universidad Autónoma de Chile/RIIL.
- Avendaño, O. (2018). Estado, terratenientes y campesinos: de la Reforma Agraria a la Contrarreforma. En M. Canales, J. Razeto, & R. Valenzuela (Coords.), *Casta y sumisión. Chile a los 50 años de la Reforma Agraria* (pp. 25-53). Santiago: Social.
- Avendaño, O., & Gutiérrez, C. (2024). Productive modernization and challenges for Chilean peasant agriculture during the face of post Agrarian-Reform. *Latin American Perspective* 20(30), 1-19. <https://doi.org/10.1177/0094582X241230040>
- Bauer, C. (2015). *Canto de sirenas. El derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales*. Santiago: El Desconcierto.
- Bauer, C. (2002). *Contra la corriente. Privatización, mercados de agua y el Estado en Chile*. Santiago: LOM.
- Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D.C., & Leech, B. L. (2009). *Lobbying and policy change. Who wins, who loses and why*. Londres: The University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039466.001.0001>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2017). *Proyecto de Ley que modifica el Código de Aguas: Tramitación y principales modificaciones*. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24620/2/PL\\_Reforma\\_el\\_Código\\_de\\_Aguas.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24620/2/PL_Reforma_el_Código_de_Aguas.pdf)
- Binderkrantz, A. S. (2005). Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. *Political Studies*, (53), 694-715. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00552.x>
- Binderkrantz, A. S., Christiansen, P., & Pedersen, H. (2015). Interest group to the bureaucracy, parliament, and the media”. *Governance*, 28(1), 95-112. <https://doi.org/10.1111/gove.12089>
- Bolados G., P., Henríquez, F., Ceruti, C., & Alejandra Sánchez, M. (2018). La eco-geo-política del agua: una propuesta desde los territorios en la lucha por la recuperación del agua en la provincia de Petorca (Zona central de Chile). *Rupturas*, 8(1), 167-199. <https://doi.org/10.22458/rr.v8i1.1977>
- Budds, J. (2013). Water, power, and the production of neoliberalism in Chile, 1973-2005. *Environment and Planning: Society and Space*, (31), 301-318. <https://doi.org/10.1068/d9511>

- Budds, J. (2004). Power, nature and neoliberalism: The political ecology of water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25(3), 332-342. <https://doi.org/10.1111/j.0129-7619.2004.00189.x>
- Bunea, A. (2014). *Evaluating pluralism. Diversity of interest groups' policy demands and preference attainment in the European Commission's open consultations. Evidence from the EU environmental policy.* (Working Paper, no. 3). Florencia-Italia: European University Institute.
- Celume, T. (2013). *Régimen público de las aguas.* Santiago: Thompson Reuters.
- Celume, T., & Avendaño, O. (2024). La conflictividad en el uso de las aguas servidas tratadas en la cuenca del Maipo-Mapocho: una perspectiva desde la escasez hídrica. *Ius et Praxis*, 30(1), 80-102. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122024000100080>
- Della Porta, D., & Keating, M. (2008). How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction. En D. della Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective* (pp. 19-39). Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Dür, A. (2008). Interest groups in the European Union: How powerful are they? *West European Politics*, 31(6), 1212-1230. <https://doi.org/10.1080/01402380802372662>
- El Mostrador. (2019, 15 de junio). Inserto de grandes gremios empresariales contra cambios al Código de Aguas enciende la polémica: oposición lo califica de 'campana del terror'. *El Mostrador*. Santiago. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/07/15/inserto-de-grandes-gremios-empresariales-contra-cambios-al-codigo-de-aguas-enciende-la-polemica-oposicion-lo-califica-como-campana-del-terror/>
- Escudero, M. C. (2018). El Congreso Nacional: organización y funciones. En C. Huneeus & O. Avendaño (Eds.), *El sistema político de Chile* (pp. 119-151). Santiago: LOM.
- Gamboa, R. Segovia, C., & Avendaño, O. (2016). Interest groups and policymaking: Evidence from Chile, 2006-2014. *Interest Groups & Advocacy*, 5(2), 141-164. <https://doi.org/10.1057/iga.2016.4>
- Godwin, K., Ainsworth, S. H., & Godwin, E. (2013). *Lobbying and policy making. The public pursuit of private interests.* Londres: Sage.
- Grande, E. (2002). Instituciones e intereses en Europa: grupos de interés y gobernanza en un sistema estructurado por intereses múltiples. *Foro Internacional*, 42(2), 293-316.
- Grossmann, M. (2012). *The not-so-special interests. Interest groups, public representation and American governance.* Stanford: Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9780804781343>

- Hojnacki, M., Kimball, D. C., Baumgartner, F. B., Berry, J. M., & Leech, B. L. (2012). Studying Organizational Advocacy and Influence: Reexamining Interest Group Research. *Annual Review of Political Science*, 15, 379-399. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-070910-104051>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2015). *Mapa de conflictos sociambientales en Chile*. Santiago: INDH.
- Larraín, S., & Poo, P. (Eds.). (2010). *Conflictos por el agua en Chile. Entre los derechos humanos y las reglas del mercado*. Santiago: Chile Sustentable.
- Maillet, A., & Albala, A. (2018). Conflictos socioambientales en los proyectos eléctricos en Chile (2005-2016). Un análisis configuracional. *América Latina Hoy*, 79, 125-149. <https://doi.org/10.14201/alh201879125149>
- Mattina, L. (2010). *I gruppi di interesse*. Bolonia: Il Mulino.
- Medina, I., & Muñoz Márquez, L. (2016). La relevancia de los grupos de interés en la ciencia política. En J. M. Molins, L. Muñoz Márquez, & I. Medida (Eds.), *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española* (pp. 21-62). Madrid: Tecnos.
- Michalowitz, I. (2007). What determines influences? Assessing conditions for decision-making influence of the Interest Groups in the UE. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 132-151. <https://doi.org/10.1080/13501760601072719>
- Mundaca, R. (2015). *La privatización de las aguas en Chile. Causas y resistencias*. Santiago: América en Movimiento.
- Nicolai Manuat, S. (2018). *Representación de intereses ante el Poder Ejecutivo chileno*. Tesis de Magister en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago.
- Ochoa Tobar, F. (2019). Algunas reflexiones en torno al derecho al agua, en especial sobre su recepción y ejecutabilidad en el ordenamiento jurídico chileno. En J. Rojas Hernández & R. Barrera Ríos (Eds.), *Seguridad hídrica. Derechos de agua, escasez, impactos y percepciones ciudadanas en tiempos de cambio climático* (pp. 77-96). Santiago: RIL.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674041660>
- Ostrom, E. (2015). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Palma M. L. (2019). *Historia de la Central Hidroeléctrica San Pedro. El cuestionado proyecto de Colbún*. S. A. Valdivia: Kultrún.
- Pelfini, A., Ilabaca, T., & Otaegui, A. (2023). Distintos pero homogéneos: la construcción social de la élite empresarial chilena. En A. Pelfini (Ed.), *¿Son o se hacen? Las élites empresariales chilenas ante el cuestionamiento ciudadano* (pp. 181-222). Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Peralta, D. (2020). *El régimen de las aguas servidas tratadas en Chile*. Santiago: Ediciones Jurídicas de Santiago.
- Piñera Echenique, S. (2019). *Formula Indicación Sustitutiva al Proyecto de Reforma al Código de Aguas*. (Boletín núm. 7.543-12). Santiago, enero 10. <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>
- Plaza Úbeda, J. A., De Burgos Jimenez, J., & Belmonte Ureña, L. J. (2011). Grupos de interés, gestión ambiental y resultado empresarial: una propuesta integradora. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 14(3), 151-161. <https://doi.org/10.1016/j.cede.2011.02.001>
- Pritoni, A. (2021). *Politica e interessi. Il lobbying nelle democrazie contemporanee*. Bolonia: Il Mulino.
- Pritoni, A., & Vicentini, G. (2022). Something New on the Western Front: Twenty Years of Interest Group Research (199-2018). *Political Studies Review*, 20(1), 36-46. <https://doi.org/10.1177/1478929920943502>
- Rojas Hernández, J., & Barra Ríos, R. (2019). Seguridad hídrica: compleja gestión socioambiental y pública. En J. Rojas Hernández & R. Barrera Ríos (Eds.), *Seguridad hídrica. Derechos de agua, escasez, impactos y percepciones ciudadanas en tiempos de cambio climático* (pp. 19-47). Santiago: RIL.
- Schmitter, P. C. (1985). Neocorporatismo y Estado. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (31), 47-78. <https://doi.org/10.2307/40183123>
- Scott, J. C. (2018). *Lobbying and society. A political sociology of interest groups*. Cambridge: Polity Press.
- Segovia, C., & Gamboa, R. (2019). Neopluralismo “a la chilena”. Grupos de interés en el proceso legislativo. *Revista de Ciencia Política*, 39(1), 25-47. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000100025>

- Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). (2017, 16 de noviembre). *SNA convoca a gran encuentro de agricultores para abordar reforma al Código de Aguas*. Santiago. <https://www.adprensa.cl/economia/sna-convoca-a-gran-encuentro-de-agricultores-para-abordar-reforma-al-codigo-de-aguas/>
- Solé, C. (1984). El debate corporativismo-neocorporatismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (26), 9-27. <https://doi.org/10.2307/40183038>
- Streek, W., & Kenworthy, L. (2003). Theories and practices of neocorporatism. En T. Janoski, R. R. Alford, A. M. Hicks, & M. A. Shwartz (Eds.), *Handbook of political sociology. States, civil society, and globalization* (pp. 441-460). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818059.024>
- Tamayo Grez, T., & Carmona López, A. (2019). *El negocio del agua. Cómo Chile se convirtió en tierra seca*. Santiago: Random House.
- Tarrow, S. (2010). Bridging the Quantitative-Qualitative Divide. En H. E. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards* (pp. 101-110). Boulder: Rowman & Littlefield.
- Toro, S., Acevedo, C., & Matamala, K. (2010). Quebrando paradigmas en contextos presidencialistas: un examen sobre la capacidad legislativa en Chile. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 1(1), 102-110. <https://doi.org/10.12660/riel.v1.n1.2010.4129>
- Visconti, G. (2011). Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia? *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 91-115. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100005>
- Yackee, J. W., & Yackee, S. W. (2006). A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy. *The Journal of Politics*, 68(1), 128-139. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00375.x>

## Entrevistas a representantes y/o dirigentes de grupos y organizaciones realizadas entre agosto de 2019 y septiembre de 2020:

- Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)
- Asociación Nacional de Empresas de Servicios Sanitarios (ANDESS)
- Asociación de Pequeñas y Medianas Centrales Hidroeléctricas (APEMEC)
- Generadoras Eléctricas
- Sociedad Agrícola del Bío Bío (SOCABIO)
- Asociación de Exportadores (ASOEX)
- Confederación de Canalistas (CONCA)
- Federación Nacional de Agua Potable Rural (FENAPRU)
- Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI)
- Movimiento por el Agua y los Territorios (MAT)
- Movimiento por la Defensa de Agua, la Tierra y el Medio Ambiente (MODATIMA)
- Programa Chile Sustentable
- Movimiento Juntos por el Agua
- Fundación Newenko
- Consejo de Defensa del Medio Ambiente (Maipú)
- Cooperativa La Troya
- Coordinadora No Alto Maipo
- Comunidad de Agua y Tranque Los Molles
- Comunidad de Agua Canal Chico
- Corporación Instituto de Ecología y Biodiversidad
- Fundación Libertad (Región de Valparaíso)
- Fundación Jaime Guzmán
- Instituto Libertad y Desarrollo
- Instituto Igualdad
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)