

**EFFECTO DE LAS RESPUESTAS CREATIVAS DE LAS ORGANIZACIONES  
COMUNITARIAS EN LA INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN ALCANZADAS  
A TRAVÉS DE LA COPRODUCCIÓN DE SERVICIOS**  
Análisis a partir del programa de agua potable rural en Chile

POR

**CLAUDIO JAVIER NICOLÁS PAREJA PINEDA**

Tesis presentada para optar al grado académico de Doctor de Ciencias Sociales en Estudios Territoriales

Profesor Guía: Dr. Gonzalo Antonio Delamaza Escobar

Osorno, sur de Chile. Enero de 2023.

© 2023, Claudio Javier Nicolás Pareja Pineda. ORCID 0000-0001-6441-7217

Se autoriza la reproducción y/o divulgación total o parcial, con fines académicos, mediante cualquier forma, procedimiento y/o tecnología de la presente obra, incluyendo la cita bibliográfica que reconoce la obra y a su autor/ autora.

*Dedicado a quienes, contra la corriente del individualismo, entregan agua diariamente a sus comunidades. También a los y las convencionales constitucionales que lucharon por plasmar una visión más amable de Chile y de su ruralidad.*

*“El Estado deberá promover y proteger la gestión comunitaria de agua potable y saneamiento, especialmente en áreas y territorios rurales y extremos, en conformidad con la ley” (Artículo 141, Propuesta de Nueva Constitución, julio 2022).*

## AGRADECIMIENTOS

A Cristina, Rocío y Rayen por su inspiración y amor: no hubiera llegado hasta aquí sin ustedes.

A Mariela, cuyo apoyo y ejemplo de empuje llevaré siempre conmigo.

A mis padres, por apoyarme en cada uno de mis planes.

A mis suegros, por aceptarme sin condiciones.

A la generación 2018, siete personas quienes hacen de la academia un lugar más amable.

Y a Gonzalo Delamaza, por acompañarme en el viaje de ingeniero a cientista social.

Esta investigación contó con el apoyo financiero de la Universidad de Los Lagos, por medio de la Beca Interna del Doctorado de Ciencias Sociales en Estudios Territoriales, durante el año 2018. Posteriormente, contó con el apoyo financiero de ANID a través de la Beca de Doctorado Nacional concurso 2019, folio 21191149, durante los años 2019-2022.

# CONTENIDO

|   |     |
|---|-----|
| Resumen.....  | 13  |
| Abstract.....   | 14  |
| 1 Introducción.....   | 15  |
| 1.1 Coproducción de servicios como un espacio entre lo prescrito y lo emergente con consecuencias no previstas en las comunidades .....                         | 16  |
| 1.2 Un análisis en dos niveles: el Programa de Agua Potable Rural y las organizaciones comunitarias asociadas.....  | 18  |
| 2 Una mirada crítica a la coproducción de servicios entre Estado y organizaciones comunitarias .....  | 22  |
| 2.1 Coproducción, entre la participación, inclusión y eficacia .....  | 23  |
| 2.2 Estrategias y contextos para avanzar en eficacia e inclusión a través de la coproducción de agua potable rural.....   | 44  |
| 2.3 Organizaciones para la coproducción efectiva e inclusiva del agua potable rural .....   | 52  |
| 3 Metodología.....  | 54  |
| 3.1 Objetivos e hipótesis.....  | 54  |
| 3.2 Diseño metodológico general.....  | 55  |
| 3.3 Operacionalización de los conceptos claves.....   | 59  |
| 3.4 Técnicas de recolección y análisis de datos para la primera etapa.....  | 63  |
| 3.5 Técnicas de recolección y análisis para la segunda etapa .....  | 65  |
| 4 Estrategias para la participación, inclusión y eficacia en contextos cambiantes: Una visión histórica sobre coproducción de agua potable rural en Chile ..... | 83  |
| 4.1 El agua potable rural en diversos contextos estatales: desde un Estado Desarrollista a uno Subsidiario<br>84  |     |
| 4.2 Una relación de coproducción que se mantiene, pero cambia en roles y objetivos prácticos .....  | 91  |
| 4.3 La eficacia, participación e inclusión en las organizaciones de agua potable rural en Chile .....   | 114 |
| 4.4 Objetivos implícitos y explícitos que emergen en el arreglo de coproducción .....   | 127 |
| 4.5 Estrategias emergentes para objetivos diversos .....  | 132 |
| 4.6 DISCUSIÓN: Un arreglo de coproducción que cambia, perdura y vive entre lo nacional y lo territorial<br>144  |     |
| 5 El programa de agua potable rural en la región de Los Lagos en 18 organizaciones .....  | 147 |
| 5.1 El programa de agua potable rural en la región de Los Lagos y sus resultados .....  | 147 |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 5.2       | Bricolaje institucional: a nivel de la persona, de la organización y del arreglo.....   | 160        |
| 5.3       | Bricolaje emprendedor: Operar un APR es mucho más complejo de lo que parece.....  | 166        |
| 5.4       | Recursos y cohesión comunitaria: Las organizaciones y su contexto.....  | 172        |
| 5.5       | DISCUSIÓN: APRs de la Región de Los Lagos como reflejo de la importancia de las organizaciones y de las personas que la componen..... | 181        |
| <b>6</b>  | <b>Caminos hacia los resultados en los APRs visitados.....</b>  | <b>184</b> |
| 6.1       | Hacia una clasificación de las organizaciones de la Región de Los Lagos.....  | 184        |
| 6.2       | Bricolajes tienen un impacto en la presencia/ausencia de eficacia.....  | 193        |
| 6.3       | La preocupación por la inclusión en el cobro como una respuesta creativa.....   | 207        |
| 6.4       | Promover la participación como respuesta canónica.....  | 224        |
| 6.5       | DISCUSIÓN: Organizaciones de carne y hueso con resultados dispares.....   | 232        |
| <b>7</b>  | <b>Conclusiones a partir del Programa de Agua Potable Rural para los arreglos de coproducción.....</b>                                | <b>236</b> |
| 7.1       | La estructura en un arreglo de coproducción.....  | 237        |
| 7.2       | La agencia en un servicio coproducido.....  | 238        |
| 7.3       | La importancia de entender la relación entre la organización y el arreglo.....  | 239        |
| 7.4       | Alcances para la política pública.....  | 241        |
| <b>8</b>  | <b>Bibliografía.....</b>  | <b>242</b> |
| <b>A.</b> | <b>ANEXOS.....</b>  | <b>252</b> |
| A. 1      | Pauta de entrevistas para objetivo histórico.....   | 252        |
| A. 2      | Pauta de entrevistas para objetivos regionales.....   | 257        |

## ÍNDICE DE TABLAS, DE TABLAS DE VERDAD Y SOLUCIONES.

|   |     |
|---|-----|
| Tabla 2-1. Críticas al enfoque comunitario. ....  | 38  |
| Tabla 3-1. Pauta simplificada de entrevistas semiestructuradas para el objetivo específico 1. ....  | 64  |
| Tabla 3-2. Organizaciones seleccionadas y visitadas. ....   | 71  |
| Tabla 3-3. Preguntas realizadas según cada ámbito de acuerdo con la operacionalización recién realizada. .  | 73  |
| Tabla 3-4. Definición de los cinco posibles grupos de casos una vez finalizado el análisis de QCA .....   | 79  |
| Tabla 4-1. Sinopsis de los periodos identificados y que ordenan la presentación de este capítulo.....   | 85  |
| Tabla 5-1. Cantidad de servicios y personas conectadas a ellos, según provincia de la región de Los Lagos 2018.....   | 149 |
| Tabla 5-2. Frecuencia autoreportada de cortes. ....   | 151 |
| Tabla 5-3. Resumen de los principales puntos discutidos en 5.1.2 respecto de la eficacia de los APRs estudiados. ....   | 154 |
| Tabla 5-4. Resumen de los principales puntos tratados sobre participación en los APRs. ....   | 156 |
| Tabla 5-5. Desviaciones desde el rol prescrito según categoría MOP de la organización. ....   | 162 |
| Tabla 5-6. Otros servicios que entregan los APRs visitados. ....  | 163 |
| Tabla 5-7. Menciones sobre cuáles son las dos características más importantes para el éxito de un APR (pregunta cerrada). ....                                | 163 |
| Tabla 5-8. Detalle de las distintas acciones de prácticas emprendedoras que realizan los APRs visitados. ..   | 166 |
| Tabla 5-9. Cantidad de organizaciones según arranques y según porcentaje de personas en el tramo 0%-40% del Registro Social de Hogares a diciembre 2019.....  | 176 |
| Tabla 5-10. Cantidad de organizaciones según nivel educacional de cada estamento y conjunta. ....   | 178 |
| Tabla 6-1. Ámbitos y subámbitos utilizados para definir cuáles organizaciones son "intensas" en bricolaje emprendedor .....                                   | 186 |
| Tabla 6-2. Definición de la operacionalización según los recursos de la organización y de la dirigencia/funcionarias.....                                     | 188 |
| Tabla 6-3. Clasificación final de cada organización según las cuatro características principales. ....  | 191 |
| Tabla 6-4. Clasificación de los casos según la presencia de bricolaje emprendedor (en el eje horizontal) y de recursos (eje vertical). ....                   | 193 |
| Tabla 6-5. Clasificación de los casos según la presencia de bricolaje institucional (eje horizontal) y percepción de cohesión comunitaria (eje vertical)..... | 193 |
| Tabla 6-6. Clasificación final de las organizaciones según su eficacia. ....  | 196 |
| Tabla 6-7. Indicadores de análisis de necesidad para el resultado "Eficacia". ....  | 197 |
| Tabla 6-8. Coeficientes para el análisis de necesidad del resultado ausencia de eficacia. ....  | 198 |
| Tabla 6-9. Perfil de casos cubiertos por el primer término de la solución para ausencia de eficacia y de casos similares encontrados en la muestra. ....      | 201 |
| Tabla 6-10 Perfil de casos cubiertos por el segundo término de la solución para ausencia de eficacia y de casos similares encontrados en la muestra. ....     | 203 |
| Tabla 6-11. Perfil de casos cubiertos por el tercer término de la solución para ausencia de eficacia y de casos similares encontrados en la muestra. ....     | 205 |

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 6-12. Definición de la operacionalización según los relatos y acciones de las organizaciones respecto de los cortes y cobros. ....   | 208 |
| Tabla 6-13. Clasificación final para la condición de resultado "preocupación por la inclusión en el cobro"...  | 209 |
| Tabla 6-14. Coeficientes para el análisis de necesidad sobre preocupación por la inclusión en el cobro. ....   | 210 |
| Tabla 6-15. Coeficientes para el análisis de necesidad para la ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro. ....   | 211 |
| Tabla 6-16. Perfil de casos cubiertos por el primer camino agrupado para la solución para presencia de inclusión en el cobro y de casos similares encontrados en la muestra. ....                  | 214 |
| Tabla 6-17. Perfil de casos cubiertos por el segundo camino agrupado para la solución para presencia de inclusión en el cobro y de casos similares encontrados en la muestra. ....                 | 216 |
| Tabla 6-18. Perfil de casos cubiertos por el primer término de la solución para ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro y de casos similares encontrados en la muestra. ....         | 220 |
| Tabla 6-19. Perfil de casos cubiertos por el segundo término de la solución para ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro y de casos similares encontrados en la muestra. ....        | 222 |
| Tabla 6-20. Clasificación final de cada APR según la condición de resultado "preocupación por la participación". ....  | 225 |
| Tabla 6-21. Indicadores para el análisis de necesidad para presencia de preocupación por la participación. ....  | 226 |
| Tabla 6-22. Indicadores para el análisis de necesidad para la ausencia de preocupación por la participación. ....  | 226 |
| Tabla 6-23. Perfil de casos cubiertos por la solución para presencia de preocupación por la participación y de casos similares encontrados en la muestra. ....                                     | 229 |
| Tabla 6-24. Resumen de las soluciones encontradas para cada resultado. ....  | 234 |
|  |     |
| Tabla de verdad 6-1. Tabla de verdad para el outcome "Ausencia eficacia". ....   | 198 |
| Tabla de verdad 6-2. Tabla de verdad para la presencia de una preocupación por la inclusión en el cobro. En naranja las líneas más promisorias de ser consideradas positivas en el resultado. .... | 211 |
| Tabla de verdad 6-3. Tabla de verdad para la ausencia de preocupación por la inclusión. En naranja las líneas más promisorias para ser consideradas positivas. ....                                | 218 |
| Tabla de verdad 6-4. Tabla de verdad para el resultado preocupación por la participación. ....   | 227 |
|  |     |
| Solución 6-1. Solución para la ausencia de eficacia según Tabla de verdad 6-1. ....  | 199 |
| Solución 6-2. Solución conservadora para la preocupación por la inclusión en el cobro de acuerdo a la Tabla de verdad 6-2. ....  | 212 |
| Solución 6-3. Solución conservadora e indicadores asociados para la ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro. ....  | 219 |
| Solución 6-4. Solución para la preocupación por la participación según la tabla de verdad presentada en Tabla de verdad 6-4. ....  | 227 |

## ÍNDICE DE FIGURAS Y GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 2-1. Resumen de los aspectos de la organización, del Estado y de la relación de coproducción que podrían afectar la inclusión alcanzada a través de esquemas de coproducción. ....   | 43  |
| Figura 3-1. Índice de variación en la lluvia anual caída (promedio anual 1979-2009 frente a 2010-2019). ....  | 67  |
| Figura 3-2. Cobertura de suelo predominante en los alrededores de cada APR según la heurística descrita.  | 68  |
| Figura 3-3. Cantidad de organizaciones en la Región de Los Lagos según año de puesta en marcha (izquierda) y según cantidad de arranques (derecha). Datos a diciembre de 2018.....  | 69  |
| Figura 3-4. Cantidad de hogares en el tramo 0-40% de ingresos según el Registro Social de Hogares a diciembre 2019.....   | 70  |
| Figura 3-5. Localización geográfica aproximada de cada organización seleccionada y visitada. ....   | 72  |
| Figura 3-6. Gráficos de dispersión mostrando los cinco grupos relevantes para hacer análisis en profundidad en búsqueda de mecanismos causales. ....  | 80  |
| Figura 3-7. Gráfico de ranking ordenando mostrando tres grupos relevantes para hacer análisis en profundidad en búsqueda de mecanismos causales. La diferencia con el gráfico de dispersión radica en que el eje Y no refleja exactamente la membresía en el resultado, si no el ranking según ese parámetro. El eje X sigue mostrando si pertenece o no a la solución (en esta tesis 0,5) al igual que en el gráfico de dispersión. .... | 80  |
| <br>  |     |
| Gráfico 4-1. Cobertura del PAPR. ....   | 94  |
| Gráfico 4-2. Cantidad de servicios cuya tarifa y recaudación serían suficientes para cubrir sus costos y cantidad de servicios sobre los que se tiene información. ....   | 121 |
| Gráfico 5-1. Valor total del agua para un consumo mensual de 15 m3.....   | 159 |
| Gráfico 5-2. Cantidad de menciones respecto de la pregunta "Características de un buen dirigente" y "Características de un buen funcionario". ....  | 161 |
| Gráfico 5-3. Cantidad de menciones sobre fuentes de información y si se relacionaban con otros APRs. n=18<br>.....  | 170 |
| Gráfico 5-4. Cantidad de metros cúbicos de almacenamiento según cantidad de arranques.....  | 174 |
| Gráfico 5-5. Cantidad de personal pagado según cantidad de arranques.....   | 174 |
| Gráfico 5-6. Histograma para la variable concentración, medida como arranques por kilómetros de red, según información autoreportada. ....  | 175 |
| Gráfico 5-7. Cantidad de arranques según año de inicio reportado por las organizaciones.....  | 176 |
| Gráfico 5-8. Distribución de los años de experiencia por estamento funcionario, dirigencial y conjunto. ....  | 178 |
| Gráfico 6-1. Porcentaje de organizaciones, según clasificación, que son intensas en los distintos ámbitos. .  | 187 |
| Gráfico 6-2. Concentración según subcategoría de recursos. ....   | 189 |
| Gráfico 6-3. Cantidad de arranques según subcategoría de recursos. ....   | 189 |
| Gráfico 6-4. Valores que alcanza la incidencia del grupo con ingresos 0-40% de acuerdo al Registro Social de Hogares, según subcategoría de recursos. ....  | 190 |
| Gráfico 6-5. Cantidad de personal según subcategoría de recursos.....   | 190 |
| Gráfico 6-6. Valores que alcanzan los recursos asociados al persona y dirigencia (disponibilidad y nivel educacional). ....   | 190 |

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 6-7. Cantidad de cortes anuales equivalentes según clasificación de eficacia. ....   | 196 |
| Gráfico 6-8. Cantidad de problemas adicionales según categoría de eficacia. Los problemas adicionales corresponden a un problema en la presión o la calidad.....   | 196 |
| Gráfico 6-9. Membresía en la solución conservadora y en el resultado para "ausencia de eficacia". ....   | 200 |
| Gráfico 6-10. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome eficacia (eje y) según membresía en el primer término de la solución para ausencia de eficacia (eje x).....   | 201 |
| Gráfico 6-11. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome eficacia (eje y) según membresía en el segundo término de la solución para ausencia de eficacia (eje x). ....   | 203 |
| Gráfico 6-12. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome eficacia (eje y) según membresía en el tercer término de la solución para ausencia de eficacia (eje x). ....  | 205 |
| Gráfico 6-13. Rango de respuestas según subcategoría de preocupación por la inclusión en el cobro.....   | 209 |
| Gráfico 6-14. Rango de acciones sobre el corte de servicio y apoyo en la postulación de subsidios según subcategoría de preocupación por la inclusión en el cobro. ....  | 209 |
| Gráfico 6-15. Membresía en el outcome "Preocupación por la inclusión en el cobro" según membresía en la solución.....  | 212 |
| Gráfico 6-16. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome preocupación por la inclusión en el cobro (eje y) según membresía en los términos estudiados del primer camino agrupado para la solución para presencia de inclusión en el cobro (eje x). ....  | 214 |
| Gráfico 6-17. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome preocupación por la inclusión en el cobro (eje y) según membresía en los términos estudiados del segundo camino agrupado para la solución para presencia de inclusión en el cobro (eje x). .... | 216 |
| Gráfico 6-18. Membresía en ausencia de preocupación por la inclusión según membresía en la solución. ...   | 219 |
| Gráfico 6-19. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome preocupación por la inclusión en el cobro (eje y) según membresía en el primer término de la solución para ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro (eje x). ....                  | 220 |
| Gráfico 6-20. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome preocupación por la inclusión en el cobro (eje y) según membresía en el segundo término de la solución para ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro (eje x). ....                 | 222 |
| Gráfico 6-21. Tipos de menciones que representan a las organizaciones según la clasificación respecto de la preocupación por la participación.....   | 225 |
| Gráfico 6-22. Tipos de acciones que realizan las organizaciones según clasificación respecto de la preocupación por la participación.....  | 225 |
| Gráfico 6-23. Gráfico de dispersión para la membresía en la solución (eje X) y en la condición preocupación por la participación (eje Y). ....   | 228 |
| Gráfico 6-24. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome preocupación por la participación (eje y) según membresía en la solución para presencia de preocupación por la participación (eje x). ....  | 229 |

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

|           |   |
|-----------|---|
| APR, APRs | : Comité o cooperativa de agua potable rural  |
| BID       | : Banco Interamericano de Desarrollo  |
| CASEN     | : (Encuesta) de caracterización socioeconómica nacional   |
| CCC       | : Caso cualitativamente contradictorio, ver 3.5.3   |
| CLOCSAS   | : Confederación latinoamericana de organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento |
| cobN      | : Cobertura de necesidad, ver 3.5.3.1   |
| cobS      | : Cobertura de suficiencia, ver 3.5.3.2   |
| cobS.U    | : Cobertura de suficiencia única, ver 3.5.3.2   |
| Cons,     | : Consistencia de suficiencia, ver 3.5.3.2  |
| consistS  |   |
| consistN  | : Consistencia de necesidad, ver 3.5.3.1  |
| CORA      | : Corporación para la reforma agraria   |
| CORFO     | : Corporación de fomento de la producción   |
| DGA       | : Dirección general de agua   |
| DIPRES    | : Dirección de presupuestos   |
| DOH       | : Dirección de obras hidráulicas  |
| DOS       | : Dirección de obras sanitarias   |
| ECONNSA   | : Empresa (estatal) concesionaria de servicios sanitarias   |
| EMOS      | : Empresa metropolitana de obras sanitarias   |
| ENDESA    | : Empresa nacional de energía   |
| ESVAL     | : Empresa sanitaria de Valparaíso   |
| FENAPRU   | : Federación nacional de agua potable rural   |
| FESAN     | : Federación nacional de cooperativas de servicios sanitarios                                     |
| IIR       | : (Caso) individualmente irrelevante, ver 3.5.3.3   |
| INE       | : Instituto nacional de estadísticas  |
| IVA       | : Impuesto al valor agregado  |
| MEDIA TP  | : Enseñanza media (secundaria) técnico profesional  |
| MIDESO    | : Ministerio de desarrollo social y familia   |
| MINSAL    | : Ministerio de salud   |
| MOP       | : Ministerio de obras públicas  |
| NGP       | : Nueva gestión pública   |
| OCDE      | : Organización para la cooperación y el desarrollo económicos                                     |
| OMS       | : Organización mundial de la salud  |
| ONG       | : Organización no gubernamental   |
| ONU       | : Naciones Unidas   |
| OSF       | : Organización sin fines de lucro   |
| PAPR      | : Programa de Agua Potable Rural  |
| PRI       | : Reducción proporcional de inconsistencia, ver 3.5.3.2   |
| QCA       | : Qualitative comparative analysis  |
| RdN       | : Relevancia de necesidad, ver 3.5.3.1  |
| RSH       | : Registro social de hogares  |
| SENDOS    | : Servicio nacional de obras sanitarias   |
| SEREMI    | : Secretaría regional ministerial   |
| SII       | : Servicio de impuestos internos  |
| SISS      | : Superintendencia de servicios sanitarios  |
| SNS       | : Servicio nacional de salud  |
| SUBDERE   | : Subsecretaría de desarrollo regional  |
| UNEP      | : Programa para el medioambiente de la ONU  |
| UNICEF    | : Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia   |

## RESUMEN

La entrega comunitaria local, por un lado, y los esquemas de coproducción, por otro, han emergido como soluciones para la entrega de servicios. En estos dos escenarios, crecientemente se reporta que la relación Estado-comunidades tiene efectos no previstos en las comunidades. Más aún, y especialmente en servicios vitales como la entrega de agua, se generarían dos tensiones: i. una entre atender a los y las usuarias de manera burocrática o bien de manera idiosincrática y localmente atingente, y ii. otra entre un enfoque de derecho o mercantil. Asimismo, se visualiza que los servicios entregados de estas maneras -comunitaria o coproducida- pueden tener resultados mixtos respecto de eficacia e inclusión. En línea con esto, la literatura menciona cuán esenciales son las instituciones y las personas en estos escenarios, pero su papel específico respecto de la eficacia e inclusión no se ha reportado con el mismo interés. Usando como caso particular el agua potable rural, se espera aportar a la literatura de coproducción de servicios en general y a la de gestión del agua en particular. Más allá de un enfoque en tarifas y gobernanza, nuestro objetivo es descubrir las configuraciones donde la gestión creativa, en forma de bricolaje institucional y emprendedor, logran resolver las tensiones en favor de promover la inclusión y la eficacia en este contexto.

Para esto se visitaron 18 comités de agua potable rural en la Región de Los Lagos, sur de Chile. Como parte del Programa Nacional de Agua Rural, en las localidades visitadas y en más de 2.000 dentro del país, el Estado promovió la creación de organizaciones de tipo cooperativo para la provisión de agua potable en entornos rurales. Estas organizaciones funcionan bajo un esquema de coproducción donde el Estado implementa la infraestructura mientras que la comunidad, a través de estas organizaciones, se encarga de la operación. En los comités visitados se realizaron entrevistas semiestructuradas a su dirigencia y planta funcionaria, las cuales posteriormente se analizaron a través de un análisis cualitativo comparado. Este análisis se complementó con entrevistas a personas claves del programa a nivel nacional que permiten situar los casos en la trayectoria de 60 años que tiene esta iniciativa estatal.

Nuestros resultados muestran que el liderazgo comunitario es crucial para equilibrar las tensiones, cumpliendo con los requisitos formales mientras avanzan en su propia agenda de desarrollo comunitario. Además, encontramos que las organizaciones que se adscriben solo a la más estrecha agenda estatal son quienes se involucran en una participación superficial y tienen más problemas de eficacia. Estos resultados refuerzan la importancia de las personas y los contextos, y resaltan la necesidad de diseñar esquemas que brinden una supervisión suficiente, pero a la vez reconozcan que las organizaciones requieren independencia. Asimismo, desde el punto de vista metodológico se refuerza la pertinencia de estudiar la relación de coproducción, por un lado, y a los actores involucrados por otro. Más aún, esto debe combinarse con un interés especial en el trabajo cotidiano de estos últimos para develar fenómenos inesperados pero claves.

Palabras claves: Coproducción, Agua Potable Rural, QCA

## **ABSTRACT**

Community-based organizations, on one side, and co-production schemes, on the other, have emerged as solutions for service delivery. In these two settings, increasingly, the State-community relationship has been under scrutiny as it can have unforeseen effects on the communities. Further, and specially in vital services like water provision, two tensions are generated: one between a bureaucratic or idiosyncratic way of relating among community members, and another between a right-based or market-based approach. Moreover, services delivered in these two ways can achieve mixed results concerning efficacy and inclusion. In line with this, the literature mentions how essential institutions and people are in these scenarios. Still, their specific role regarding efficacy and inclusion has yet to be reported with the same interest. Using rural drinking water as a particular case, we aim to add to the general literature on the co-production of services and water management in particular. Beyond a focus on tariffs and governance, we aim to uncover the mechanisms by which creative management, in the form of institutional and entrepreneurial bricolage, serves to resolve tensions in favor of promoting inclusion and effectiveness in this context.

For this, we visited 18 rural drinking water committees in Región de Los Lagos, southern Chile. As part of the National Rural Water Program, in the visited localities and in more than 2,000 all over the country, the State has promoted the creation of cooperative-type organizations for drinking water provision in rural environments. These organizations work under a co-production scheme where the State implements the infrastructure while the community, through these organizations, is in charge of the operation. In the localities, semi-structured interviews to the organizations' leadership were made, data which later was analyzed through qualitative comparative analysis. This analysis was complemented with interviews to key national actors, allowing for situating these cases on the 60-years trajectory of this State initiative.

Our results show that community leadership is crucial in balancing the tensions and in meeting the formal requirements while advancing their own community development agenda. In addition, we find that the organizations that adhere only to the narrowest state agenda are the ones that engage in superficial participation and have more problems with efficacy. These results reinforce the importance of people and contexts and highlight the need to design schemes that provide sufficient oversight while recognizing that organizations require independence. Further, from a methodological point of view, studying the coproduction relationship on one side, and the actors involved, on the other was found very productive. This must be combined with a special interest on the daily works of the people involved as to identify, unexpected, but key processes.

Keywords: Coproduction, Rural drinking water, QCA

# 1 INTRODUCCIÓN

“Para mi [esta organización] es un hijo más, yo lo quiero, yo lo amo” comentó una de las personas entrevistadas. La organización a la que se refiere fue creada por el Estado, pero es operada por esta y otras personas de la comunidad. Claramente para esta dirigente la organización es más que el servicio que presta, en este caso, más que el agua potable entregada a su localidad rural. El servicio pasa a ser parte de su familia, una extensión de su persona, reflejando la dedicación puesta en este proyecto. En esta tesis hemos buscado traer a la luz este tipo de entendimientos, los cuales emergen creativa y paralelamente a lo prescrito formalmente por la contraparte estatal. Más aún, ahondamos sobre las consecuencias que estas visiones, y las acciones que las acompañan, tienen sobre la organización y las comunidades.

La investigación trata específicamente sobre situaciones donde el Estado y las comunidades proveen de manera conjunta un servicio donde ambas tienen un rol clave. En este contexto de *coproducción*, mostraremos que no sólo importa la provisión del servicio propiamente tal, o sea, no se puede enfocar sólo en el “qué”, más bien, como nos muestra la literatura en participación ciudadana y políticas públicas, también importan el “quién” y el “cómo”. Así, un servicio coproducido podría o no avanzar en mayor cobertura o *inclusión* -cuáles personas de la comunidad pueden realmente recibir el servicio- y *participación* -las posibilidades de quienes reciben el servicio para afectar su funcionamiento-.

La relación de coproducción fue estudiada analíticamente como algo que es separada de los organismos estatales y de las comunidades, aún si se afectan mutuamente. Así, el énfasis fue puesto en cómo las comunidades, a través de sus organizaciones, pueden afectar el servicio entregado y cómo la forma de entregar el servicio afecta a su vez a las comunidades. Con esto, evitaremos entender las organizaciones como meras reproductoras de la política pública, pero también evitaremos estudiarlas fuera de su contexto concreto.

La tesis usó como situación empírica el agua potable entregada en localidades pequeñas y/o rurales pues se ha observado que este servicio presenta altos grados de coproducción desde hace mucho tiempo, aún si la literatura académica sólo recientemente ha reparado en ello. De hecho, los casos individuales que abordaremos en esta tesis provienen de un programa estatal que nació en la década del 60 y que se mantiene hasta nuestros días. Se estiman que, asociadas a este programa, en el 2022 existen casi 2.000 organizaciones comunitarias entregando agua en sectores rurales y ciudades pequeñas, abarcando a más de dos millones de habitantes. Esto en un marco donde el Estado es quién realiza las inversiones en infraestructura y el acompañamiento, mientras que la organización se preocupa de la operación diaria.

La investigación parte de la premisa que la relación que se crea entre el Estado y las comunidades con las que coproduce tiene efectos no neutros. Entre estos se encuentra el hecho de que se puede impactar en cómo se despliegan las relaciones al interior de la comunidad, específicamente pueden promoverse modos de operación burocratizados versus idiosincráticos, y con foco mercantil en la eficiencia económica, entendiendo

esta como entregar el servicio solo a aquellas personas más productivas, o con un enfoque de derechos. Frente a estas tensiones, es de interés estudiar las respuestas de las comunidades y sus organizaciones, así como las consecuencias de estas.

Con lo anterior, se tomó una visión crítica de la relación que se genera entre el Estado y las comunidades al entregar un servicio de manera conjunta. Visión crítica en el sentido de que no se asume que la relación es inherentemente buena, en este sentido, la tesis fue informada por la literatura crítica de desarrollo [development], por ejemplo, Cleaver & De Koning (2015) y Mitlin (2008). Esta visión es aún más importante en el contexto de analizar un servicio vital para la población como es la entrega de agua potable. En esta línea, la existencia de dos perspectivas contradictorias sobre cómo debe abordarse la entrega de agua hace necesaria esta visión crítica para entender cuál de las dos prevalece. Nos referimos aquí a una perspectiva mercantil que ve el agua potable como un bien económico y otra de derecho donde se le entiende como un derecho humano al cual todas las personas deben poder acceder.

Esta visión crítica también nos lleva a ir más allá de lo prescrito formalmente desde el Estado. En este sentido, no sólo estudiaremos lo que deberían hacer las organizaciones y las entidades estatales según el mandato formal, si no que también avanzamos en entender el día a día de las personas involucradas. Por ejemplo, si suele estudiarse ¿cortan o no las organizaciones el servicio por no pago?, en esta tesis hemos buscado de manera más general ¿cómo se manejan las deudas por no pago? Esta mirada sobre qué es lo que las organizaciones hacen en la práctica nos permitió relevar la importancia de su creatividad en su quehacer cotidiano. Como detallamos más adelante, esta mirada va en línea con perspectivas críticas recientes sobre el estudio de la infraestructura para agua potable (e.g. Kemerink-Seyoum et al., 2019; Silva-Novoa et al., 2019).

De esta manera, la investigación concluye respecto de la gran importancia que tienen las personas que dirigen estas organizaciones coproductoras y también cómo su creatividad, ya sea en sus acciones o entendimientos, impactan la operación del servicio. Estos impactos, veremos, abarcan no sólo la *eficacia* del servicio, si no que también quienes dentro de la localidad pueden pagarlo y quienes pueden opinar sobre su operación.

A continuación, esta introducción consta de dos partes. En la primera, mostramos brevemente los aspectos teóricos que dan sustento a esta investigación. Mientras que, en la segunda, discutimos de manera general el abordaje metodológico, así como los principales resultados que obtuvimos. Todos estos apartados son detallados posteriormente en los respectivos capítulos de la tesis.

## **1.1 COPRODUCCIÓN DE SERVICIOS COMO UN ESPACIO ENTRE LO PRESCRITO Y LO EMERGENTE CON CONSECUENCIAS NO PREVISTAS EN LAS COMUNIDADES**

Comentábamos que la tesis estudió una relación de coproducción, esbozando que con este concepto nos referíamos, en términos generales, a la entrega de un servicio por parte del Estado en asociación con las comunidades servidas. Visto como relación y visto como un espacio de participación ciudadana, un servicio

coproducido aparece lógicamente como un fenómeno que podría impactar en la comunidad y en el Estado más allá del servicio propiamente tal. En esta definición de coproducción además de partir desde la literatura sobre desarrollo indicada antes, se complementa con la literatura de administración pública (e.g. Loeffler & Bovaird, 2021; Pestoff, 2019). En específico para agua potable, esta mirada sobre coproducción nos acerca a literatura más enfocada en el servicio (e.g. Hutchings, 2018) más que aquella enfocada en arreglos “informales” o emergentes (Ahlers et al., 2014).

Como discutiremos más en detalle en el próximo capítulo, una relación de coproducción puede ahondar relaciones de inequidad entre la organización y el Estado. Por ejemplo, a través de la precarización de servicios para las personas más pobres o a través de subsidios hacia arriba desde las comunidades excluidas a los organismos estatales. También mostraremos que estas relaciones pueden tener efectos similares sobre inequidades existentes al interior de las comunidades. En este sentido, argumentaremos que una relación de coproducción puede afectar la inclusión y participación social a través de privilegiar el uso del servicio entre subgrupos de la comunidad.

Adicionalmente, la relación de coproducción afectaría la forma de funcionar del Estado y las organizaciones comunitarias involucradas. Sobre lo primero, mostraremos que esta forma de entrega de servicios conlleva cambios en organismos estatales, en particular, los obliga a mayores niveles de flexibilización y escucha. Sin desmedro de lo anterior, esta tesis se centrará en las organizaciones comunitarias cuyo rol suele ser invisibilizado frente a una preocupación por estudiar el arreglo institucional en general.

Sobre lo segundo, a partir de la literatura sobre organizaciones sin fines de lucro (e.g. Binder, 2007; Jäger & Schröer, 2014; Sanders, 2015) y sobre institucionalismo crítico, mostraremos que la relación de coproducción también afecta la forma de funcionamiento de las organizaciones comunitarias. En este sentido, mostraremos cómo a través de esta relación con el Estado, es posible que las organizaciones se burocraticen y/o mercantilicen. Con lo anterior nos referimos a que formas de trabajar en base a relaciones estandarizadas e impersonales, así como la importancia de servir a las poblaciones económicamente más productivas, pueden comenzar a permear a organizaciones cuyo funcionamiento estaba más bien basado en la cercanía personal y en la búsqueda de la justicia social.

Frente a estas presiones, las organizaciones no son meras receptoras, ellas pueden activamente oponerse o facilitar la adopción de las prescripciones desde afuera y este es el quid de esta investigación. En esta investigación estudiamos en profundidad las respuestas de las organizaciones y sus efectos respecto de la inclusión y participación ciudadana. Estas respuestas locales las agrupamos en tres conceptos claves: *cohesión comunitaria*, *bricolaje institucional*, y *bricolaje emprendedor*. A modo de introducción indicamos que cohesión comunitaria se refiere a cuán engarzada se encuentra la organización en su localidad. Por su parte, bricolaje emprendedor se usa para describir cómo a partir de los recursos que tiene a mano, una organización puede mezclarlos y ocuparlos de manera creativa para solucionar sus problemas.

Bricolaje institucional es importante detallarlo un poco más en profundidad pues proviene de una rama específica de la literatura sobre institucionalismo. Este concepto nace al alero del institucionalismo crítico que hemos venido citando, cuyo foco está en trascender una mirada simplista y racionalista sobre los arreglos institucionales. En este sentido, el institucionalismo crítico busca incorporar la complejidad inherente de cualquier arreglo institucional y también los efectos políticos de estas relaciones. Desde esta mirada, el bricolaje institucional surge como concepto para explicitar el fenómeno de la mezcla entre lo prescrito formalmente del Estado para un arreglo institucional y lo que las personas que implementan dicho arreglo añaden a él. En este contexto, un arreglo de coproducción no está definido sólo por las reglas explícitas, si no que también por las prácticas y entendimientos cotidianos que las personas tienen sobre él. Las raíces teóricas y sus consecuencias para esta investigación, de este concepto y de los de coproducción, bricolaje emprendedor, inclusión y participación ciudadana son detallados en el capítulo 2: *Una mirada crítica a la coproducción de servicios entre Estado y organizaciones comunitarias*.

## **1.2 UN ANÁLISIS EN DOS NIVELES: EL PROGRAMA DE AGUA POTABLE RURAL Y LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS ASOCIADAS**

Como indicábamos antes, la tesis ocupa como casos empíricos a organizaciones que pertenecen al Programa de Agua Potable Rural (PAPR) del Estado de Chile. Este programa se operacionaliza en la construcción, por parte del Estado, de la infraestructura asociada al agua potable -toma de agua, almacenamiento, tratamiento y distribución domiciliaria- y la operación cotidiana -desinfección, reparaciones menores, cobro de tarifa- por parte de organizaciones comunitarias locales creadas para estos efectos. La existencia del programa a nivel nacional y de organizaciones a nivel local generaron dos niveles de análisis: el primero más general, a nivel país, es decir en el Estado nacional o en organizaciones comunitarias de presencia nacional, con una alta componente histórica; el segundo, más específico a nivel de villorrio o poblado, con foco en las organizaciones comunitarias locales y el presente. Este doble análisis permitió comprender cómo es que las directrices nacionales han ido mutando en el tiempo y cómo estos cambios van impactando en las organizaciones, conversamente, pudimos estudiar cómo las organizaciones logran ir más allá de lo planteado a nivel nacional.

Estudiar primero el nivel nacional responde al interés por comprender a cabalidad el funcionamiento de las organizaciones locales, pero también viene a escudriñar una política pública en extremo interesante. En efecto, el PAPR durante el año 2022 cumple prácticamente 60 años en marcha, manteniéndose operativo en gobiernos tan distintos como el de Eduardo Frei Montalva, el de la dictadura cívico-militar, y los demócratas posteriores al año 1990. Más aún, el programa ha sobrellevado cambios constitucionales y organizativos, manteniendo su foco en la promoción de soluciones comunitarias, no pudiendo desconocerse lo contradictorio de esto con el resto de las iniciativas estatales que, desde 1980, proponen soluciones individuales y privatizadas para todos los servicios sociales y básicos. Si se hubiera esperado que este programa mengüe a lo largo de las décadas, lo que ha ocurrido es que, más allá de épocas con más o menos recursos y de organizaciones buenas o malas,

el agua potable rural se ha logrado posicionar en todo el país entregando el servicio a alrededor del 10% de la población nacional.

Frente a estas particularidades del PAPR, llama la atención la falta de literatura respecto de su devenir histórico, salvo descripciones más bien generales respecto del devenir histórico del programa (Nicolas-Artero, 2015, 2016), estudios en profundidad en contextos de escasos (Cantillana Barañados, 2018) u literatura sobre gestión de agua que trata estas organizaciones dentro de un contexto mayor (Bravo & Fragkou, 2019; Lukas et al., 2020; Nicolas-Artero et al., 2022; Oppliger et al., 2019). Esta tesis viene a llenar este vacío. Especialmente en el sentido de buscar las configuraciones donde estas organizaciones estarían funcionando *bien*, como una manera de aportar en el estudio de las fortalezas más que en la identificación de las debilidades existentes.

Entre los aportes de esta investigación que muestran la falta de atención desde la literatura a los orígenes de este programa estatal se encuentra el hecho que, tras el contacto a instituciones internacionales, se pudo disponibilizar y dejar de manera pública documentos del gobierno de Chile en referencia al funcionamiento del PAPR entre las décadas del 60 y 90. Vale la pena mencionar que, además de descansar en la revisión de estos documentos, el análisis del programa también se nutrió de los relatos de exfuncionarios y dirigentes sociales con larga trayectoria en el programa. En específico, se entrevistaron a dos personas que trabajaron entre 30 y 40 años en el programa, desde la década de los 70 y 80. Asimismo, los dirigentes comenzaron a trabajar desde los 80 y 90 y fueron instrumentales en la primera federación nacional de este tipo de organizaciones. Este nivel nacional de análisis ocupa la totalidad del capítulo 4: *Estrategias para la participación, inclusión y eficacia en contextos cambiantes: Una visión histórica sobre coproducción de agua potable rural en Chile*.

Pasando ahora al nivel local, es importante también comentar las particularidades de las organizaciones estudiadas y la manera en que se abordaron durante la investigación. Cada organización del PAPR comprende un sujeto de análisis multifacético de gran interés los cuales, independiente de su tamaño, pueden ir más allá de lo prescrito por el Estado. Mientras las pequeñas pueden no cumplir la reglamentación por opción o por falta de recursos, las más grandes, utilizando sus recursos pueden desbordar la reglamentación atribuyéndose objetivos más allá de lo mandatado. Este es sólo un aspecto de las adaptaciones que hacen interesantes a estas organizaciones, acomodos que ellas realizan dependiendo de su situación territorial donde puede o no haber crecimiento poblacional, interés de la comunidad en participar, o crucialmente, puede o no haber agua que entregar.

A partir de los relatos recogidos a nivel nacional y local, se pudo hacer evidente el hecho de que la forma de entregar el servicio por intermedio de organizaciones comunitarias trae consecuencias que van más allá del agua potable misma, impactando, al menos, en la inclusión social y la participación ciudadana. Nuestra investigación hace explícita estas preocupaciones extra materiales.

Es importante sincerar, partimos nuestra investigación no desde la premisa que las organizaciones son algo que haya que resolver, a quienes se les deben entregar directrices o que deben ser más controladas por externos. Si no, partimos desde la búsqueda por entender qué es lo que hacen estas organizaciones, y las posibles de explicaciones sobre por qué lo hacen de esa manera particular, así como las posibles consecuencias. En este sentido, esta investigación parte del reconocimiento a miles de organizaciones, y a las personas que las conforman, que día a día y a lo largo de los años, en territorios inmensamente diversos, logran entregar agua con buena calidad, cantidad y continuidad.

En concreto, durante la investigación se visitaron 18 organizaciones a lo largo y ancho de las provincias más pobladas de la Región de Los Lagos. Estas organizaciones se escogieron para poder analizar localidades diversas en términos del tamaño de la organización, de su antigüedad, de la cobertura de suelo asociado, y del nivel socioeconómico de quienes reciben el servicio. Con este diseño, fue posible visitar organizaciones altamente urbanizadas con larga trayectoria y otras muy pequeñas recientemente instaladas, así como organizaciones con variadas configuraciones intermedias. Igualmente, se logró pesquisar organizaciones donde la disponibilidad de agua ha devenido en problemas, llevándolas a tener que, en ocasiones, suspender o racionalizar el servicio. Sin embargo, es importante mencionar que a pesar de las declaraciones de escasez hídricas, no se visitaron localidades con problemas de escasez generalizada. La descripción y análisis de estos 18 casos forman el capítulo 5: *El programa de agua potable rural en la región de Los Lagos*.

Podríamos indicar que la investigación alcanzó un N medio en términos de cantidad de casos estudiados, es decir, se superaron los casos individuales o de N pequeño para visualizar mayor variabilidad, en desmedro de un conocimiento profundo de cada uno, pero no se perdió sintonía con cada instancia como hubiera ocurrido con muchas observaciones o con un N grande. Esto responde a dos intereses, por un lado, estudiar el arreglo de coproducción asociado al agua potable rural en Chile como una política pública que trasciende el caso a caso. Por otro, estudiar el rol de las organizaciones en la operación cotidiana que, a su vez, trasciende lo que puede capturarse en un estudio cuantitativo o de N grande.

Frente a lo anterior se hizo necesario recurrir a herramientas de análisis que permitan capturar de una manera sistemática las regularidades y diferencias existentes entre los casos. Así, pudimos buscar en cuáles situaciones ocurren nuestras preocupaciones materiales -los resultados en la eficacia del servicio- y extramateriales -los impactos respecto de la inclusión económica y participación asociadas-. Sin querer caer en generalizaciones totalizantes, se buscó un enfoque que permitió comenzar a comprender si las características de las organizaciones guardan algún tipo de relación con los resultados e impactos de interés. En específico, relaciones que indiquen, por ejemplo, que la presencia de un resultado se condice con la presencia de alguna característica o combinación de ellas.

El enfoque metodológico utilizado para estos fines fue el análisis cualitativo comparado, o QCA por sus siglas en inglés. A través de esta forma de acercamiento a los datos se buscaron regularidades como las indicadas

en el párrafo anterior, pero se respeta la complejidad de realidad social evitando caer en relaciones lineales y directas. El detalle sobre este enfoque se reserva para el capítulo sobre metodología, mientras que la implementación, así como las definiciones finas y los resultados que se alcanzaron ocupan al capítulo 6: *Caminos hacia los resultados en los APRs visitados*.

Como una brevísimas presentación de los resultados aseguramos que sí existirían relaciones entre características de las organizaciones y los resultados que alcanzan. En particular, la presencia de creatividad en la forma de bricolaje, ya sea institucional o emprendedor, sería suficiente para que las organizaciones entreguen el servicio de manera efectiva. Asimismo, ser creativos respecto de seguir o no las reglas establecidas en el arreglo de coproducción afectaría la preocupación por la inclusión y por la participación que tienen las organizaciones, encontrándose, como regla general, que el seguir las reglas no promueve la inclusión a través de los cobros, pero sí una participación burocratizada y acotada.

Estos resultados nos llevan a concluir sobre la importancia que tienen las particularidades locales en cualquier arreglo de coproducción, asimismo, nos invita a tener siempre presente las consecuencias de este arreglo. En efecto, para algunos contextos particulares pudimos observar que un modo de relacionamiento específico -el burocratizado mercantil- se promovía al interior de las localidades y que, si el objetivo declarado es entregar el servicio a toda la comunidad, entonces deben respetarse adaptaciones creativas que permitan avanzar en esa dirección.

A modo de resumen de lo presentado en esta introducción, la tesis está organizada como sigue: comenzamos con el marco teórico en el capítulo 2 donde explicamos en detalle la motivación de esta investigación y la insertamos en la literatura de participación, coproducción y entrega de agua potable rural. Continuamos en el capítulo 3 con la presentación de la metodología utilizada en la investigación. Después, en el capítulo 4 se comienzan a mostrar los resultados con el análisis del contexto nacional del arreglo de coproducción a estudiar, el Programa de Agua Potable Rural en Chile. Posteriormente, en el capítulo 5, se discuten los casos locales estudiados. En el capítulo 6 se hace una mirada comparada de los casos específicos en busca de patrones que informen sobre cómo es que los resultados son influenciados por las características de las organizaciones.

Los tres capítulos de resultados, el 4, 5 y 6, cada uno presenta un subcapítulo final de discusión donde se problematizan los hallazgos. De esta manera, se reserva el capítulo 7 final para volver sobre nuestro objetivo general y concluir reinsertando nuestra investigación en la literatura de coproducción.

## **2 UNA MIRADA CRÍTICA A LA COPRODUCCIÓN DE SERVICIOS ENTRE ESTADO Y ORGANIZACIONES COMUNITARIAS**

El Estado como proveedor de bienes y servicios ha sido estudiado desde diversas ópticas, notoriamente desde el trabajo seminal de Arnstein (1969) sobre su escalera de participación, la importancia e implicancias de la relación que el Estado tiene con quienes recibirán los resultados de su gestión ha sido un foco de la literatura. Extendiendo este foco, no sólo sería importante si el Estado puede proveer tal o cual servicio, si no que también es importante quién dentro de las comunidades está recibiendo estos servicios y cómo estos pueden promover o no un empoderamiento de la comunidad. En efecto, si un servicio es sólo entregado a la elite o se entrega de una manera que en realidad no es acorde a las necesidades de las personas usualmente excluidas, el Estado puede ser muy efectivo, pero nada inclusivo. Este capítulo discute esta situación.

La participación nos lleva a la práctica e idea de que el Estado puede entregar servicios en conjunto con quienes son o serán sus usuarios, lo cual incluye una diversidad de definiciones y prácticas bajo el concepto de “coproducción” (Mitlin & Bartlett, 2018). Estas prácticas se encuentran vigentes en la actualidad, existiendo casos desde hace más de 60 años, en particular para la provisión de agua potable rural (Goodwin, 2019; Pareja Pineda et al., 2022). En este servicio específico, los Estados a través de distintas instituciones apoyan, financiera y técnicamente, la instalación de infraestructura para agua potable, a la vez que la comunidad apoya con mano de obra y recursos. Durante la operación, el Estado aporta asistencia técnica y recursos financieros, mientras que la comunidad realiza la gestión y mantención cotidiana, además de también aportar con recursos.

A lo largo de esta tesis discutimos que una relación de coproducción entre el Estado y sus usuarios construye un espacio que no es políticamente neutro, y que por tanto genera oportunidades tanto para el avance como para el retroceso de la inclusión y participación social. En especial en este segundo capítulo discutimos cómo el resultado de esta relación de coproducción no sólo depende del diseño del arreglo específico, si no que también de características del Estado, las comunidades y su contexto. Particularmente, argumentamos que los resultados en términos de eficacia, inclusión y participación dependen de las acciones creativas de las comunidades. Más aún, mostramos por qué esta relación entre acciones creativas y los resultados merece ser el foco de esta investigación.

Es importante mencionar que la literatura que discutimos a lo largo de este marco teórico proviene desde distintas miradas sobre servicios desde el Estado. En este capítulo confluirán perspectivas de la administración pública, de estudios del desarrollo, del institucionalismo y de participación ciudadana, además de literatura más específica sobre la aplicación de estas miradas a sectores específicos, especialmente la gestión del agua potable rural y servicios sociales. Con esto, la discusión teórica que comenzamos aquí es construida en base a estudios de casos realizados en diversos campos con el afán de construir una mirada general novedosa que permita aportar a la discusión sobre el estudio de arreglos de coproducción. Así, a partir de estudios y

evaluaciones particulares extraemos, de una manera bottom-up, los elementos analíticos necesarios para el problema de investigación que nos convoca.

Este capítulo 2 está organizado en dos partes principales más una tercera que concluye. La primera parte corresponde al subcapítulo 2.1, el cual argumenta que la coproducción de servicios es un caso particular de participación ciudadana y que cómo tal y por sus características intrínsecas, no puede ser abordada sólo a partir de efectividad, sin una mirada crítica que incorpore al menos la participación y la inclusión. Este primer subcapítulo muestra también por qué es útil estudiar el agua potable rural desde el concepto de coproducción. La segunda parte la forma el subcapítulo 2.2, donde se presentan los distintos fenómenos que pueden ocurrir en una relación de coproducción y define los aspectos específicos que entendemos cómo acciones creativas y cómo ellas pueden afectar los resultados.

## **2.1 COPRODUCCIÓN, ENTRE LA PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN Y EFICACIA**

Este subcapítulo argumenta sobre por qué coproducción necesita una mirada crítica que extienda la mirada más allá de la eficacia del servicio coproducido. En este sentido, el aspecto relacional de esta forma de provisión de servicios y sus efectos sobre la inclusión justifican la incorporación de una mirada de este estilo. Para estos efectos, definiremos de manera precisa qué es lo que entendemos por coproducción e inclusión. Estas definiciones nos llevarán a explicitar dos tensiones emergentes: a nivel de objetivos entre enfoque mercantil de eficiencia económica y enfoque de derechos, y a nivel operativo entre la burocratización/profesionalización y la autonomía/idiosincrasia. Con lo anterior, este y el siguiente subcapítulo discuten cómo es que las acciones creativas pueden resolver estas tensiones impactando los resultados en una u otra dirección.

Mostraremos que los resultados de la relación de coproducción no están completamente definidos por el arreglo propiamente tal, si no que también por las características de los actores involucrados en ella: el Estado y las organizaciones comunitarias. En este respecto, existen diversas visiones y razones que pueden llevar al Estado y a las organizaciones a buscar la coproducción conjunta de servicios, y estas razones más las características de cada actor pueden ir impactando los resultados de la relación.

Establecido en los primeros dos acápite el marco general de análisis para las relaciones de coproducción, en el tercer apartado de este subcapítulo justificamos la pertinencia de este concepto para el estudio de la entrega de agua potable rural y mostramos cómo este servicio particular da luces sobre las tensiones identificadas. De esta manera este subcapítulo comienza en el primer apartado con una discusión general sobre coproducción, continua en el segundo con la presentación de los actores involucrados y sigue en el tercero con el contexto particular del agua potable rural, para concluir en el cuarto y último.

## 2.1.1 LA RELACIÓN DE COPRODUCCIÓN Y LA NECESIDAD DE UNA MIRADA CRÍTICA

### 2.1.1.1 *¿Qué entendemos por coproducción?*

Si bien más adelante se discutirán distintos aspectos que sería relevantes en una definición de coproducción, es posible comenzar a aproximarse al concepto desde el estudio de la participación ciudadana. Entendiendo participación ciudadana como “el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ella” (Díaz, 2017, p. 343), vemos que el Estado al entregar un servicio donde los y las usuarias participan activamente está creando una instancia de participación pues las personas estarían compartiendo las decisiones y ejecución sobre un asunto-servicio que les afecta. Enmarcar coproducción dentro de participación es útil pues nos permite comenzar a esbozar que no es un proceso neutro y que presenta diversas complejidades que iremos discutiendo. En este sentido, coproducción es una forma específica de participación donde la ciudadanía, además de aportar su opinión sobre la entrega de servicios públicos, tiene un rol en proveer parte de los recursos necesarios. Antes de seguir, vale la pena entregar una definición transitoria de coproducción, la cual entendemos como la “entrega de servicios públicos a través de relaciones continuas y de largo plazo entre agencias del Estado y grupos organizados de la ciudadanía, donde ambas partes hacen contribuciones sustanciales de recursos” (Joshi & Moore, 2004).

Esta idea de coproducir servicios entre el Estado y la ciudadanía ha estado presente en la literatura desde los 90 y ha ido ganando interés en los últimos años. Una de las primeras figuras en reportar experiencias bajo este nombre específico fue Elinor Ostrom, quien, desde el punto de vista del desarrollo [development], proponía esta manera de entregar servicios como una forma más eficiente y efectiva que una entrega sólo estatal o sólo privada (Lepenies et al., 2018; Mitlin & Bartlett, 2018; Moretto et al., 2018). Coproducir servicios sería una manera de suplir imperfecciones del Estado (Joshi & Moore, 2004) o del mercado (Verschuere et al., 2012). En este sentido, las personas locales aportarían sus recursos para subsanar la falta de ellos al interior del Estado y también aportarían su conocimiento para una implementación exitosa (Joshi & Moore, 2004; Mitlin & Bartlett, 2018). Desde esta mirada, la literatura suele enfocarse en los países “pobres” (Joshi & Moore, 2004) o del “sur global” (Mitlin & Bartlett, 2018).

Como contraposición, y más cercana a la administración pública, la literatura a partir de casos europeos se enfoca tradicionalmente en la entrega más eficiente de servicios y más recientemente en los tipos de ciudadanía que se pueden promover a partir de este tipo de arreglos (Loeffler, 2021; Loeffler & Bovaird, 2021; Pestoff, 2019). Frente a esta diversidad de enfoques, es necesario precisar una definición de coproducción.

En efecto, coproducción suele utilizarse como un término amplio donde muchos fenómenos caben (Bovaird, 2007; Lepenies et al., 2018; Mitlin & Bartlett, 2018; Verschuere et al., 2012), desde el apoyo de los padres a la educación de sus hijos, el cumplimiento de la ley por parte de la ciudadana común, hasta la operación de plantas de agua potable rural o la creación de conocimiento de manera conjunta entre científicas y la población

general. A partir de la literatura que presentamos en los siguientes párrafos, para dirimir entre todas posibles formas de coproducción detallamos en primera instancia las siguientes cuatro características: el horizonte temporal de la relación, qué tipo de actores participan, la etapa en la entrega del servicio y el alcance del arreglo de coproducción más allá de un servicio específico.

Sobre el horizonte temporal es importante apuntar que, en línea con la definición planteada al inicio, nos enfocaremos en arreglos de coproducción de largo plazo. Esto debido a que es en este tipo de relaciones donde es posible vislumbrar las consecuencias en inclusión, eficacia y participación, que son el foco de esta tesis. En efecto, aunque una intervención puntual y momentánea puede tener un efecto catalizador, consideramos mucho más importante el aporte que pueda hacer una relación constante a lo largo del tiempo.

Pasando ahora al tipo de actor involucrado, nos centraremos en arreglos de coproducción entre entidades estatales y grupos organizados de la ciudadanía. Es importante hacer hincapié aquí en que estamos abordando un enfoque algo más restrictivo que el usado en partes de la literatura. En efecto, Loeffler (2021), indica como definición

*“La coproducción de servicios y fines [outcome] junto a usuarios/as y comunidades es acerca de organizaciones públicas de servicios y ciudadanos/as haciendo el mejor uso del patrimonio, recursos y contribuciones para alcanzar mejores fines/resultados o mejorar la eficiencia” (2021, p. 27 traducción propia)*

Desde nuestra perspectiva, primero, mantenemos el origen del concepto de coproducción en el Estado, dejando de lado organizaciones públicas como ONGs o empresas privadas que, siendo financiadas por el Estado, entregan un servicio público en un formato de coproducción con sus usuarios. En este sentido, creemos que estudiar este triángulo Estado-ONG-usuarios, correspondería al estudio de dos relaciones: la primera Estado-ONG que más que coproducción se asemeja a las alianzas público-privadas, y la segunda ONG-usuarios, que nuevamente más que coproducción correspondería a un análisis de la gestión de ONGs.

Ya resuelto que nos enfocamos en organismos estatales, en segundo lugar debemos declarar que nuestro interés está en grupos organizados, en línea con discusiones sobre acción individual versus colectiva (Pestoff, 2019 Capítulo 7). En este sentido, si bien reconocemos que puede haber coproducción al nivel individual, nos interesa observar cómo una relación de coproducción puede o no promover un nuevo tipo de entramado social. Vale la pena hacer explícito que el foco en organizaciones y el Estado deja fuera el estudio de entidades con fines de lucro, excluyendo del análisis, nuevamente, gran parte de las alianzas público-privadas que han proliferado en la últimas décadas en Latinoamérica (Cunill, 2016).

Determinadas la temporalidad y el tipo de actores que serán considerados en nuestra definición, debemos atender lo indicado por Loeffler & Bovaird (2021, Capítulo 2) en su discusión sobre las distintas definiciones de coproducción respecto de las fases de un servicio. En su trabajo los autores notan que la entrega de un servicio contiene diversas etapas, las cuales cada una puede o no coproducirse. De esta manera, identifican

la co-definición (*co-commissioning*) que involucra la planificación, priorización y financiamiento de un servicio; el co-diseño; la co-entrega; y la co-evaluación. Nuestra definición se restringe a la entrega del servicio de manera conjunta, en cuanto esta etapa se corresponde con el trabajo cotidiano asociado al servicio y además nos parece que es la forma más extendida de coproducción y la más discutida en la literatura.

Finalmente, siguiendo a los autores anteriores, es importante definir si coproducción involucra un servicio o un fin (*outcome*) más amplio. Esta distinción es crucial ya que, si se entiende coproducción sólo como la entrega de un servicio, efectos en la participación ciudadana o la inclusión pueden quedar ocultos. En este sentido, Mitlin & Bartlett (2018) sugieren no llamar coproducción a fenómenos donde sólo algunos subgrupos de los usuarios participan o donde las consecuencias de la coproducción sobre otras personas fuera del arreglo no sean consideradas. En esta misma línea, Cunill (2016), para las alianzas público-privadas en la entrega de servicios sociales, discute que no solo importa el servicio propiamente tal, si no que es crucial cómo lograr que se traduzcan en alianzas que “refuercen y amplíen los derechos sociales y no en una abdicación de responsabilidades públicas” (p.56). Ahora, en vez de restringir nuestra definición sólo a este tipo de relaciones donde se promueven derechos, nos limitamos a explicitar que entre los resultados y fines de un arreglo de coproducción pueden darse este tipo de situaciones. Notar que, desde el punto de vista práctico, este enfoque permite analizar un arreglo desde el concepto de coproducción y posteriormente concluir sobre si se avanza en derechos o no, mientras que una definición taxativa obligaría primero a definir los resultados como “buenos” para luego analizar el arreglo desde este concepto. Preferimos llamar a estos procesos coproducción inclusiva o excluyente, según corresponda.

Con todo lo anterior, definimos coproducción de la siguiente manera:

*“Es una forma de participación donde la entrega de servicios públicos se realiza a través de relaciones continuas y de largo plazo entre agencias del Estado y grupos organizados de la ciudadanía, donde ambas partes hacen contribuciones sustanciales de recursos y tienen injerencia en la operación cotidiana del servicio, esto puede promover o frenar una ampliación de los derechos sociales y la creación de ciudadanía social”*

Notar que esta definición no menciona cómo se generó el arreglo de coproducción, en específico, no menciona si comenzó desde el Estado o las organizaciones. En este sentido, podría haber coproducción “desde abajo” (*bottom-up*) o desde el Estado (Mitlin, 2008) y coproducción “intrínseca” o “extrínseca” (Strokosch & Osborne, 2021). Frente a esto, nuestra definición se interesa en la operación cotidiana, que, si bien está influenciada por el comienzo del arreglo, no está completamente determinada por él.

Como un último alcance, si bien la definición es bastante general al referirse a derechos sociales y la creación de ciudadanía social, el interés de esta tesis se circunscribe a un ámbito más reducido el cual se irá detallando a lo largo del texto: el acceso a agua potable a través de un servicio eficaz que a la vez es inclusivo en términos económico y participativo en su operación.

### 2.1.1.2 *¿De qué manera coproducción es un espacio que requiere una mirada crítica?*

La definición de coproducción presentada se alinea con el hecho de que la literatura crecientemente da cuenta sobre la diversidad de consecuencias sociales que tiene esta forma de provisión de servicios. De esta manera, esta tesis busca trascender el foco usual en provisión del servicio (McMillan et al., 2014; Mitlin, 2008), o en su efectividad y eficiencia (Lepenies et al., 2018). Coproducción emerge como un proceso no neutro, ya que la entrega de un servicio conlleva disputas y oportunidades políticas (Goodwin, 2019; Lepenies et al., 2018; McMillan et al., 2014; Mitlin & Bartlett, 2018). Coproducción en esta perspectiva se transforma en un espacio donde el Estado, o, mejor dicho, las distintas reparticiones, autoridades y funcionarios del Estado despliegan sus diferentes visiones sobre la sociedad y la relación de coproducción de la misma manera que las personas y organizaciones fuera de él también lo hacen.

Más aún, lo resultante de las diversas agendas en juego dentro de un arreglo de coproducción, en línea con nuestra definición puede o no avanzar hacia mayores derechos, hacia una ciudadanía más profunda, en definitiva, hacia la inclusión social. Inclusión social sería donde se conjugan y responden “tanto las exigencias materiales de existencia como las que se refieren al vínculo social que confieren seguridad vital, así como enlazar la diversidad social y el derecho a la diferencia con la promoción de la igualdad social en el acceso a toda suerte de bienes y recursos fundamentales, incluidos los derechos cívicos, políticos y sociales” (Godás & Gomá, 2008, p. 286). En nuestro contexto, son centrales dos esferas: “el espacio político y de la ciudadanía, que implica capacidad de participación política y acceso efectivo a los derechos sociales; el espacio relacional y de los vínculos, estrechamente relacionado con el mundo de lo afectivo, así como con las relaciones de reciprocidad inherentes a la familia y las redes sociales de tipo comunitario” (Godás & Gomá, 2008, pp. 286–287). Dicho en negativo, la exclusión social sería la falta de recursos y oportunidades, por ejemplo dinero o participación democrática, que normalmente se esperan que las personas tenga (Brandsen, 2021), claro, “normal” no es un término específico pero creemos que esta definición es aún útil así. Este entendimiento sobre inclusión se alinea con la definición de ciudadanía rural que entrega Bustos-Gallardo (2021) al entender que la inclusión social, tal como lo propuesto por la autora, descansa en la identidad, la forma de producir/trabajar y las instituciones democráticas.

Hasta el momento hemos discutido sobre qué significa coproducción y hemos esbozado que estos arreglos pueden tener consecuencias en la promoción de los derechos sociales y la participación ciudadana. Yendo desde lo más general, observando la coproducción de servicios como una forma de participación, lo planteado anteriormente se condice con aspectos que la literatura en políticas públicas ya ha identificado como claves al analizar estas formas. Siguiendo la discusión presentada por Díaz (2017) respecto de participación pública en general, o en particular la revisión de Lepenies et al. (2018) sobre coproducción para la gobernanza del agua, es importante analizar quién participa, cuándo y cómo lo hace, sobre qué se participa y cuáles consecuencias trae la participación en el ámbito tratado. Dependiendo de las respuestas a estas preguntas, será más fácil analizar el real alcance de un esquema de coproducción.

Esto no quiere decir que mayor participación es equivalente a mayor inclusión. La literatura en participación ciudadana ha discutido ampliamente ejemplos en que mayor participación puede incluir solamente a aquellos que ya tienen más privilegios. De hecho, en la literatura sobre coproducción ya se ha mencionado que grupos que coproducen junto al Estado pueden ser cerrados dejando a otros usuarios fuera del servicio; o bien, también podría suceder que quienes tengan más recursos tengan más disposición y/o disponibilidad para participar (Mitlin & Bartlett, 2018; Verschuere et al., 2012).

Corresponde analizar ahora qué aspectos del arreglo de coproducción, del Estado y de las organizaciones podrían estar influyendo en el avance o retroceso de la inclusión, y en la eficacia de la entrega del servicio, pues, no olvidemos, la entrega del servicio es la razón por la cual el arreglo es usualmente creado en primera instancia.

### *2.1.1.3 Características y tensiones de la relación de coproducción que pueden afectar la inclusión social y la eficacia*

En este apartado discutimos las características del arreglo de coproducción que podrían estar afectando los resultados en la inclusión social y la efectividad. Entendemos aquí que la relación Estado-organización que se crea afecta a ambas partes y de esa manera afecta los resultados en inclusión y eficacia. Es importante notar que la relación de coproducción es un objeto analítico distinto al Estado y a la organización. En este sentido, tal como se verá en los apartados posteriores, la forma en que operan el Estado y la organización afectan la relación y la pueden ir transformando. Dejamos para más adelante, específicamente 2.1.2 "Los actores de la coproducción: El Estado y las organizaciones comunitarias", la discusión sobre qué Estado y comunidades se embarcan en este tipo de relaciones, y cuáles serían los beneficios para uno y otro actor de embarcarse en estas relaciones. Relaciones que, como pasamos a detallar a continuación, también constriñe o facilita algunas acciones y pueden a su vez afectar a ambas partes involucradas.

Una característica de la relación de coproducción es que inserta a la organización en una relación donde el Estado puede condicionar a la comunidad. En efecto, coproducción se puede traducir en una pérdida de autonomía en el quehacer interno de la comunidad. Mcmillan et al. (2014) reportan cómo organizaciones embarcadas en coproducción con el Estado ven con recelo la creciente burocratización de los espacios de participación, limitando la creatividad y las posibilidades de organización fuera de los canales oficiales. Una preocupación similar por la pérdida de independencia de la organización ha sido reportado por Goodwin (2019) y Romano (2016) para agua potable rural, y por Fournier (2017) para centros educativos comunitarios.

El condicionamiento estatal, a través de la presión por funcionar de manera más burocratizada, tendría efectos concretos en las posibilidades de inclusión y eficacia. Una revisión en Australia acerca de los efectos sobre organizaciones comunitarias que tiene la evaluación basada en resultados indicó que es posible que se dejen atrás prácticas de justicia social para enfocarse sólo en la entrega de servicio (Keevers et al., 2012). Otra revisión, con organizaciones comunitarias que entregan servicios a poblaciones pobres en Estados Unidos,

encontró que a través del financiamiento estatal, las organizaciones se volvían cada vez más burocráticas y se promovían formas excluyentes de relación con los y las usuarias-clientes tales como no tomar en cuenta las desigualdades inherentes de sus contextos personales (Binder, 2007). Tutusaus et al. (2019) reporta de manera similar que implementar sanciones a quienes no pagan por el servicio coproducido, tal como indica el reglamento diseñado desde afuera, entorpecería el funcionamiento y no ayudaría a mejorar la recaudación. Podemos identificar este fenómeno como una tensión entre burocratización versus autonomía.

Además de la posible burocratización, la interacción con el Estado hace que las organizaciones sin fines de lucro, como las organizaciones de la ciudadanía que forman parte de nuestra definición de coproducción, sean empujadas a comportarse como empresas con fines de lucro donde lo importante es la eficiencia económica y no la entrega del servicio (Maier et al., 2016). Aquí estamos entendiendo “comportamiento como empresa” como una forma de funcionar que se refleja en la incorporación de objetivos mercantiles, en cambios en la relación con sus usuarios asemejándose a un intercambio comercial y/o cambios en la estructura organizativa para promover la innovación, profesionalización y/o proactividad. Esta presión por comportarse como empresas, proveniente del tipo de sociedad en general y del Estado en particular, puede generar una tensión entre la lógica neoliberal, presente en la sociedad y/o en el Estado, y los objetivos propios de la organización (Aberg, 2013; Chenhall et al., 2016; Jäger & Beyes, 2010; Maier et al., 2016; Sanders, 2015) traduciéndose en conflictos internos entre miembros de la organización o externos con los y las usuarias de la misma. Esta presión por comportarse como empresa la nombramos como una tensión entre un enfoque de mercantil versus uno de derecho.

El comportamiento como empresa se puede traducir en diversos cambios que posteriormente pueden afectar la inclusión y efectividad. En efecto, la tensión mercantil-derecho que trae la presión de comportarse como empresa puede afectar la identidad de quienes forman parte de la institución, la estructura de la organización y sus prácticas (Jäger & Schröer, 2014). Además, haría que se promuevan ciertos tipos de conocimientos, tales como una racionalidad instrumental en desmedro de racionalidades sustantivas basadas en empatía, religión y similares; asimismo, se promoverían subjetividades donde los beneficiarios de las organizaciones son considerados consumidores, y a los activistas como emprendedores (Maier et al., 2016). Incluso se ha reportado la comodificación, la objetivación y vigilancia sobre los usuarios (op.cit). Aunque los efectos pueden viajar en sentido inverso, promoviendo la oposición a las racionalidades dominantes (op.cit). En concreto, y atingente a nuestro énfasis en la inclusión económica, es posible que se desincentive la entrega del servicios a las poblaciones más pobres (Maier et al., 2016). Otro resultado que podría afectar la efectividad es que se destinen horas de trabajo a generar reportes en detrimento de pasar tiempo con los usuarios (Chenhall et al., 2016). En Suecia, una revisión sobre federaciones que entregan capacitaciones a adultos y que reciben subvenciones estatales concluía que las presiones mercantiles y de profesionalización se traducían en una pérdida del carácter democrático de la organización (Aberg, 2013).

Existen otras características del arreglo que también pueden tener efectos en las organizaciones y el Estado. Por definición, coproducción debería traducirse en más puntos de contacto entre ciudadanos y el Estado, quién debería pasar de verlos como clientes a coproductores de los programas de gobierno, afectando cómo se definen las prioridades al interior de las instituciones de gobierno (Phinney & Sandfort, 2021). En este sentido un proceso de coproducción puede promover nuevas formas de ciudadanía (McMillan et al., 2014), afectando al Estado y las organizaciones donde el primero entrega mayor poder a las segundas, y donde partes de la sociedad que antes no eran consideradas ahora sí lo son (op.cit). También, coproducción podría utilizarse estratégicamente para cuestionar asimetrías de poder (Lepenies et al., 2018). Además, un proceso de coproducción iniciado por las comunidades o sus organizaciones sociales puede empoderar a las personas y a las comunidades que participan asegurando que sus necesidades sean cubiertas (Mitlin, 2008), en otras palabras, aumentando la efectividad e inclusividad de los servicios que reciben. Así, modos clientelistas de relación entre las organizaciones y el aparato estatal pueden migrar a modos más transparentes y más alineados con los intereses comunitarios (Mitlin, 2008). En estos ejemplos, la tensión burocracia-autonomía se resuelve, a diferencia de los ejemplos de párrafos más arriba, en disminuir la componente de burocracia y aumentar la de autonomía, promoviendo más cambios en las entidades estatales que en las comunitarias. Dicho de otra manera, coproducción puede diluir los límites weberianos en el Estado (Mitlin, 2008). En los ejemplos se aumentó la inclusividad y la eficacia, aunque eso queda supeditado a qué es lo que hace la organización con su autonomía recién aumentada, según se discute más adelante en 2.1.2.

La relación de coproducción puede no sólo afectar la autonomía de la organización, si no también sus recursos. Si bien coproducción puede tener costos para quienes se involucran, también el proceso puede entregárselos. Mitlin & Bartlett (2018) recalca que el aspecto físico de la coproducción permite aprender sobre cómo satisfacer las necesidades de sus comunidades. Asimismo, un proceso de coproducción entrega información a la organización respecto de las prácticas estatales que deben ser cambiadas para abordar sus necesidades (Fournier, 2017; Mitlin, 2008), reduciendo asimetrías de información entre el Estado y las organizaciones (McMillan et al., 2014). En la misma línea, un esquema de coproducción podría fortalecer sus capacidades y sus prácticas colectivas (Fournier, 2017; Mitlin, 2008). Más aún, la labor comunitaria que se genera en contextos de coproducción puede empoderar a quienes participan incluso en el ámbito de sus relaciones familiares e interpersonales (Fournier, 2017). De esta manera, los posibles avances en inclusión también podrían relacionarse con los beneficios que la organización comunitaria busque más allá de la entrega de un servicio específico.

También podría ocurrir que el arreglo de coproducción esté engarzado en las relaciones sociales de la comunidad donde opera. Hablamos de una gestión socially-embedded (Cleaver, 2003). La literatura en institucionalismo crítico muestra que instituciones con diseño externo que van cambiando a través de la incorporación de aspectos locales, como por ejemplo un servicio coproducido que trabaja dentro de las instituciones ya existentes en la comunidad, podrá avanzar o no en inclusión social dependiendo de trayectorias

anteriores de la organización, las relaciones de poder así como el contexto general de gobernanza en el cual se insertan (Cleaver & De Koning, 2015). Así, por ejemplo, si quienes están a cargo del servicio coproducido corresponden a un grupo excluyentes/incluyente de personas, y el servicio descansa en esa relación de exclusión/inclusión, el servicio promoverá exclusión/inclusión correspondientemente.

Hemos descrito dos tensiones principales al interior de la relación de coproducción producidas por características del arreglo de coproducción, donde dependiendo de cómo se resuelven afectarán más a la organización o al Estado, y podrán o no avanzar en inclusividad y efectividad durante la entrega del servicio. Una tensión es aquella presente entre gestión burocratizada y una gestión autónoma, esto se refiere al cómo se despliega el arreglo de coproducción. La otra tensión es aquella entre enfoques mercantiles o de derecho, refiriéndose a la *raison d'être* del arreglo de producción. Notar que aquí nos hemos estado refiriendo a un enfoque mercantil en el sentido de la asignación del “recurso/servicio” entre aquellos usos/usuarios más rentables económicamente. Si bien ambas tensiones confluyen en la práctica, desde un punto de vista analítico es importante mantenerlas separadas para no asignar taxativamente una relación entre ellas, e.g. una gestión burocratizada lleva a una preocupación mercantil y una gestión autónoma lleva a un enfoque de derecho, creemos que esto puede generar concepciones romantizadas de cómo funcionan el Estado y las organizaciones.

Es importante volver a mencionar que si bien las características de la relación afectan las posibilidades de inclusión y eficacia que se podrían alcanzar a través de esquemas de coproducción, estos efectos están mediados por las propias características del Estado y las organizaciones. Como un ejemplo final: si la relación promueve una relación donde el Estado genera burocratización frente a una organización que ya desde antes excluye a ciertos grupos, es posible que la burocratización obligue a la organización a incorporar criterios establecidos de inclusión que, eventualmente, podrían aumentar la cobertura del servicio. Con este ejemplo, se busca indicar que es necesario más conocimiento contextual para ver cómo la resolución de las tensiones burocratización-autonomía y derecho-mercantil afectan finalmente la eficacia e inclusión.

## 2.1.2 LOS ACTORES DE LA COPRODUCCIÓN: EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

### 2.1.2.1 *Visiones desde el Estado hacia la coproducción de servicios*

De lo discutido hasta el momento sigue que una relación de coproducción de servicios entre el Estado y una organización puede tener consecuencias en la inclusión social, dependiendo de cómo se resuelven las posibles tensiones al interior del arreglo. Ahora interesa profundizar en cómo las características de los actores involucrados afectan el arreglo. Comenzamos con el Estado donde, tal como se mencionó, existen dos puntos de partida hacia la implementación de un esquema de coproducción, uno más cercano al desarrollo y otro a la mercantilización/privatización, puntos cuyos destinos respecto de la inclusión social pueden variar. Posterior a esta discusión, se describen como, independiente del punto de partida, aspectos relacionados con la definición del Estado y la forma de entregar los servicios, en específico los procesos de mercantilización y la

implementación de la Nueva Gestión Pública, podrían estar constriñendo las posibilidades de avanzar en inclusión a través de coproducción, mientras que, según se mostrará, la autonomía del estamento funcionario estatal abriría nuevas posibilidades.

El punto de partida desde la literatura sobre desarrollo tiene que ver con la visión de que el Estado no tiene los recursos ni habilidades necesarias, ya sea debido a fallas en él o porque el servicio a entregar es demasiado complejo. Joshi & Moore (2004) llama a la primera razón “problemas de gobernanza” y a la segunda “problemas logísticos”. Aunque estos argumentos suelen utilizarse en contextos del “sur global”, la OCDE (2011) en una revisión de sus países miembros argumenta que a partir de las presiones fiscales, sobre todo después de la crisis del 2008, los países “desarrollados” también se han embarcado en coproducción de servicios por falta de recursos. De hecho, el argumento de las crisis fiscales también se ha planteado como una razón para promover la coproducción en Latinoamérica, en particular, en la gestión del agua rural en Costa Rica (Dobbin & Sarathy, 2015). Usando como ejemplo centros educativos comunitarios en Argentina que reciben aportes y reconocimiento desde el Estado, se observó que se obliga a las ciudadanas a dar más de lo que les corresponde a través del no pago de un sueldo formal por su trabajo como cuidadoras, perpetuando de esta manera formas de exclusión basadas en el género y nivel socioeconómico (Fournier, 2017). Así, coproducción puede emerger como una mejora desde una entrega comunitaria precarizada, pero, a la vez puede transformarse en una manera de aprovechamiento sobre la ciudadanía por parte del Estado. Este aspecto ya ha sido reportado respecto de modelos comunitarios de entrega de agua potable en sector urbanos pobres (Bakker, 2008)

Entonces, compartir la responsabilidad de un servicio con la ciudadanía podría traducirse en aceptar la debilidad del Estado y renunciar a un rol más protagonista (McMillan et al., 2014; Mitlin & Bartlett, 2018), sugiriendo una renuncia a perseguir mayor inclusión. Para dirimir si coproducción involucra mayor o menor responsabilidad desde el Estado, McMillan et al. (2014) compara los niveles de inversión previos y posteriores al esquema de coproducción, concluyendo que al menos en el caso venezolano estudiado, implementar el esquema de coproducción fue acompañado de niveles de inversión históricos. En contrapartida, en la misma investigación se identificaron casos donde se estaba en presencia de corrupción y favoritismos al interior de las organizaciones (McMillan et al., 2014). Otros ejemplos de renuncia estatal han sido reportados en otros contextos (Bakker, 2008; Mitlin & Bartlett, 2018; van den Broek & Brown, 2015).

La segunda visión, con foco mercantil en eficiencia, también presenta reportes contradictorios sobre si el Estado tiene espacios para avanzar en inclusión a través de esquemas en coproducción. Es útil notar que ahora se estaría aludiendo con “coproducción” a lo que tradicionalmente se había designado como participación ciudadana en la provisión de servicios públicos (Cunill, 2016). Entonces, resulta crucial conocer bajo cuáles condiciones los Estados pueden avanzar en inclusión a través de la coproducción de servicios. Cunill (2016) ya ha advertido sobre cómo las alianzas público-privadas para la extensión de derechos sociales y políticos

pueden terminar siendo contraproducentes. Si bien esta es una pregunta en la cual esta tesis espera aportar, existen características inherentes al Estado y una serie de cambios en las últimas décadas que constriñen sus posibilidades de avanzar en inclusión social a través de este mecanismo. Estas limitaciones podrían ser la causa de lo que Mitlin (2008) llama la contribución “ambivalente” del Estado respecto de promover esquemas de coproducción participativos.

Entre las características inherentes podemos indicar que desde los años 80 una característica interna del Estado contemporáneo es la vigencia del enfoque de la Nueva Gestión Pública (Cejudo, 2011). La NGP denotaría “un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa” (op.cit, p.17). En este sentido, se promueven acciones como el uso de indicadores y la mayor autonomía de los directivos públicos, en pos de promover un espíritu emprendedor entre ellos (op.cit). También se incorporan mecanismos de mercado como la competencia en la provisión de servicios -entre entes públicos, o entre estos y los privados- y los incentivos al desempeño (op.cit). Aunque el mismo autor reconoce que la impronta por este concepto ha disminuido, aún seguiría disponible como herramienta que pueden implementar los Estados para buscar mayor competencia y flexibilidad dentro de su gestión (op.cit). Entre las críticas a la Nueva Gestión Pública, listamos, siguiendo a Cejudo, que: los problemas que este paradigma busca resolver no existen en todos los Estados, el énfasis en los indicadores muchas veces se implementa en desmedro de una calidad más sustantiva, o que la subcontratación se traduce en una baja calidad del servicio (op.cit). De esta manera, la NGP si bien se presenta como una forma de mejorar los servicios provistos desde el Estado, puede en la práctica ir en la dirección contraria.

En Latinoamérica, en paralelo a estas reformas, desde los años 80 también se llevaron reformas en el Estado para una creciente predominancia de actores privados y del concepto de eficiencia económica en la entrega de servicios sociales (Cunill, 2016). Esto se traduce, al menos para el contexto latinoamericano, en la exclusión de la población que recibe los servicios desde el Estado, toda vez que pareciera existir una desigualdad intrínseca en los servicios sociales ofertados en alianzas público-privadas (Cunill, 2016). Esto reforzaría una mirada pesimista sobre las posibilidades de mejorar los servicios a través de la suerte de externalización del rol Estatal que se genera al coproducir.

Para culminar la discusión sobre las características estatales que podrían afectar los resultados en inclusión a través de una relación de coproducción, debemos observar que los servicios sociales gestionados desde el Estado son entregados por personas, en concreto, son los y las funcionarias estatales quienes entregan dichos servicios. Siguiendo la línea establecida por Lipsky con sus burócratas de a pie (*street-level bureaucracy*), se ha concluido que los y las funcionarias estatales en sus interacciones laborales con el público-usuario tienen autonomía y se transforman también en hacedoras de política pública, pudiendo ir más allá de las directrices formales (Hupe & Hill, 2007). Como ejemplo, al analizar la efectividad e inclusión de la entrega de un servicio

público en Israel, Lavee (2022) comenta cómo es que ante una falta de recursos para ayudar a todas las personas usuarias, los y las burócratas van definiendo a quiénes entregan apoyo extra, tales como su tiempo personal o contención emocional, como una manera de mejorar la inclusión de los servicios entregados. Con esto, el caso de los esquemas de coproducción no es distinto, ya que, si bien la forma general en que funciona el Estado sería importante para los resultados alcanzados, también lo es cómo organismos estatales operan a través de sus implementadores.

Con esta discusión sobre las características estatales notamos que es importante, además de las características específicas de un arreglo de coproducción, también es relevante el Estado donde este inserta y las funcionaras estatales que lo ejecutarán en terreno. Esto releva la importancia de que, al estudiar una relación de coproducción, se establezca el contexto general donde esta se inserta. Sin desmedro de lo anterior, como se ha venido mencionando el foco de esta tesis está en las organizaciones comunitarias, cuyas razones para coproducir pasamos ahora a discutir.

#### *2.1.2.2 Las razones de las organizaciones para coproducir*

Ahora, poniendo el foco en las personas usuarias del servicio coproducido, existen multiplicidad de razones por las cuales ellas, a través de sus organizaciones, podrían embarcarse en procesos de coproducción, cada una con un posible impacto en la inclusión del servicio. Desde un punto de vista, entendiendo al sujeto como Homo Economicus donde las personas son maximizadoras de su función de utilidad, el objetivo de participar en esquemas de coproducción corresponde a obtener una ganancia, monetaria o no, que debe ser mayor al costo de participar (Verschuere et al., 2012). Sin embargo se reconoce que pueden haber también motivaciones normativas, tales como una preferencia por fomentar la participación, o bien solidarias (Verschuere et al., 2012). Observar que ambas fuentes de motivación pueden tener resultados muy distintos en la inclusión presente en la entrega del servicio coproducido.

Otro punto de vista plantea que las organizaciones estarían tratando de influir en el Estado implementando servicios de acuerdo a sus propios valores, yendo más allá de la representación democrática (Verschuere et al., 2012). En este sentido, los procesos de coproducción son también un “proceso a través del cual las agendas de los movimientos sociales son avanzadas, y a veces es el medio a través del cual estos movimientos sociales toman forma y son constituidos” (Mitlin & Bartlett, 2018, p. 365 traducción propia). En Latinoamérica, y seguramente en otros lugares del mundo donde el Estado no es capaz de entregar todos los servicios que la población necesita, otra razón para la coproducción es la simple necesidad. Tomando como ejemplo centros educativos comunitarios en Argentina, se reportó que ellos nacen de la falta de cobertura de las escuelas y jardines infantiles (Fournier, 2017). Si bien los ejemplos de la literatura suelen registrar casos que promueven la inclusión y participación, en teoría, las organizaciones pueden o no tener agendas “inclusivas”.

Es posible que algunas personas puedan ser más proclives a participar en organizaciones. Una revisión para coproducción reportó que, además de las motivaciones comunitarias o de beneficio propio comentadas más

arriba, también influirían positivamente la importancia del servicio a coproducir, las características sociodemográficas (aunque no de manera concluyente), la autopercepción de las capacidades personales, la percepción de las capacidades del Estado, el capital social de la comunidad y el tipo de barrio según su composición socioeconómica e incluso su morfología espacial (Steen, 2021). A la inversa, también existen razones por las cuales las personas, especialmente aquellas ya excluidas, pueden no estar participando, adicionales a las ya indicadas, están la falta de tiempo, lo complejo del formato de participación y la percepción de que sus aportes no serán considerados (Brandsen, 2021). La existencia de estos fenómenos y sus efectos afectan el posible avance o retroceso en inclusión a través del arreglo: si debido a las características personales o grupales, algunas personas no están participando, incluso autoexcluyéndose, es difícil que el arreglo pueda avanzar en cobertura e inclusión económica.

El reconocimiento podría ser otra razón para embarcarse en procesos de coproducción. Por ejemplo, una entrega de servicio exitosa puede demostrar que personas de bajos recursos tienen las capacidades suficientes para influir y que la política pública debe permitir esta influencia de la ciudadanía (Mitlin, 2008). Extender este comentario indicando que esta demostración puede ser hacia las autoridades o hacia las mismas personas, afectando su autopercepción.

Si bien la entrega de un servicio coproducido genera un espacio donde se puede desafiar al Estado, algunas organizaciones podrían alinearse con él y convertirse en sus agentes (Mitlin, 2008). Este hecho se vuelve más patente si es que la organización no existía antes del arreglo de coproducción y se creó posterior a una promoción desde el Estado. En cualquier escenario, la autonomía sería importante para muchas organizaciones según lo comentado anteriormente (Fournier, 2017; Goodwin, 2019; Romano, 2016). Esto va en línea con lo reportado en general desde Latinoamérica sobre cómo los movimientos sociales, si bien valoran y participan en espacios oficiales, mantienen también espacios de protesta y desafío como una estrategia diversificada para avanzar su agenda (Bebbington et al., 2004). Esta adscripción a la agenda estatal no es característica suficiente para estudiar el avance en inclusión. Por ejemplo, una no adscripción para desafiar al Estado en pos de incorporar gente excluida, o bien una adscripción que incorpora una preocupación ya presente en el Estado sobre este respecto, ambas podrían avanzar en inclusión. Se pueden generar ejemplos similares en la dirección contraria, reforzando la idea de que la alineación organización-Estado no es un fenómeno con solo un destino posible.

Hasta el momento hemos comentado sobre las características de las personas de las organizaciones y sobre las características motivacionales de la organización, pero también habría características organizativas-estructurales relevantes. Sobre la forma de la organización con la cual se coproduce se ha planteado que para que la provisión del servicio sea exitosa, la organización debe incorporar un foco en los y las usuarias, además de institucionalizar el relacionamiento [engagement] con ella (Verschuere et al., 2012). También se ha indicado que, si bien la evidencia no es mucha, las organizaciones sin fines de lucro estarían mejor capacitadas para

incluir a las personas en la coproducción de servicios, pero esto sería dependiente en la forma de gobernanza interna, en sus habilidades innatas o su disposición para ello (op.cit).

A lo largo de este apartado hemos revisado las características de la organización que podrían influir en el avance en la inclusión social a través de un arreglo de coproducción. Se ha podido demostrar que los efectos están mediados por el interés inherente que la organización tenga en avanzar en inclusión y también por la propia inclusión/exclusión que sufra la organización y sus miembros en el contexto del arreglo y/o de la sociedad en general. Más aún, se comentó que en las organizaciones, especialmente aquellas que fueron creadas específicamente para el arreglo de coproducción, sus intereses pueden estar teñidos por tratar de seguir al Estado. Como un comentario final, si bien el foco de esta tesis está en coproducción, no se puede dejar de mencionar que las personas y sus organizaciones tienen diversos caminos para avanzar en inclusión social, incluso más allá de un relacionamiento con el Estado.

### 2.1.3 EL AGUA POTABLE RURAL CÓMO EJEMPLO DE COPRODUCCIÓN QUE NECESITA ANÁLISIS CRÍTICO

#### 2.1.3.1 *¿Por qué el agua potable rural es coproducida?*

El reciente informe 2000-2020 de UNICEF sobre el agua potable afirma que es poco probable que se logren los objetivos para 2030 sobre agua potable gestionada de manera segura universal, con las zonas rurales aún estando desproporcionadamente desatendidas en comparación con las zonas urbanas (OMS/UNICEF, 2021). Frente a esto, existen diversos arreglos a través de los cuales es posible entregar el servicio de agua en contextos rurales o de ciudades pequeñas. En este apartado discutimos las distintas alternativas pasadas y actuales para este servicio, concluyendo que el concepto de coproducción es el más apropiado dada las características del agua potable en contextos rurales.

El abanico de posibilidades para entregar agua potable va desde un extremo donde estarían arreglos en que el Estado, sin participación de los y las usuarias, entrega directamente el servicio hasta esquemas donde la comunidad, a través del mercado u otra forma de organización, son quienes gestionan el servicio sin apoyo del Estado; pasando por esquemas intermedios donde cada actor tiene un rol. Desde una visión que observa la naturaleza como recurso, hace ya décadas que se propone la participación de la ciudadanía en dicha gestión, por ejemplo, la Declaración de Río en 1992 tras la Conferencia de la Tierra indicaba entre sus 27 principios que “los procesos medioambientales son manejados de mejor manera con la participación de todos los ciudadanos involucrados”, y en particular para agua, la Declaración de Dublín en el mismo año indicaba “el aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles” (UNEP, 1992). Más recientemente y desde un enfoque de derechos, la declaración del derecho humano al agua y los objetivos del desarrollo sostenible indican premisas de participación similares (Langford & Russell, 2019).

En este sentido, ya en los 80s comenzaron a dejarse atrás arreglos top-down basados en mejorar la oferta (van den Broek & Brown, 2015), tras una “desilusión generalizada” con esta manera de abordar el problema (Whaley

& Cleaver, 2017, p. 56). Más recientemente, se ha argumentado que la complejidad del sistema a abordar y la poca adaptabilidad de estos enfoques los hacen inadecuados (Morinville & Harris, 2014). Desde perspectivas más críticas, a partir de ejemplos en Costa Rica y Ecuador, también se ha propuesto que el retroceso del Estado en estos servicios estaría más bien relacionado con estrategias de ajuste estructural, promoviendo que infraestructura antes construida por el Estado sea devuelta a las comunidades para su gestión y mantención como una manera de disminuir costos (Dobbin & Sarathy, 2015; Goodwin, 2019).

En este escenario donde el rol del Estado pasa un segundo plano, ganan prominencia, por un lado, el manejo comunitario, y por otro, las iniciativas privadas/mercantiles. Sin embargo, específicamente para contexto rurales, el manejo comunitario se habría convertido en la manera aceptada de gestionar el agua potable (Hutchings et al., 2015; van den Broek & Brown, 2015; Whaley & Cleaver, 2017). Si bien en los años 90 hubo una ola privatizadora del agua potable en centros urbanos con resultados mixtos (Bakker, 2008), este ímpetu no habría llegado al sector rural por los altos costos y la baja rentabilidad.

La prominencia del manejo comunitario en contextos rurales no debe entenderse como una única manera de hacer las cosas ni tampoco como un enfoque libre de problemas y críticas. Bajo el paraguas de “manejo comunitario” se visualizan tres grandes categorías según el nivel de involucramiento de la comunidad. Yendo desde más a menos involucramiento, existirían como categorías i. La provisión directa del servicio por parte de la comunidad, ii. el manejo comunitario más apoyo externo; y, iii. el manejo profesional con supervisión de la comunidad y apoyo externo (Hutchings et al., 2015). La provisión directa del servicio sería aquella forma más promovida en las últimas décadas y consiste en que el Estado u otra entidad externa, tales como ONGs o donantes internacionales, realiza la inversión inicial y luego transfiere la infraestructura a una organización de la comunidad, ya existente o creada para estos efectos, de manera que se hagan cargo de la operación y el mantenimiento (van den Broek & Brown, 2015; Whaley & Cleaver, 2017).

Esta forma de entregar el servicio donde las comunidades se hacen cargo de la operación y de la mantención, se ha criticado por no considerar aspectos sociopolíticos (Whaley & Cleaver, 2017). Las críticas es posible dividir las en dos niveles y desde dos visiones. Sobre los niveles, existen críticas a la altura de la idea misma del manejo comunitario y a la altura de las formas en que se ha implementado. Estas críticas pueden venir desde una visión normativa o una visión más bien práctica. Las críticas a la idea del manejo comunitario se relacionan con ver la transferencia de las instalaciones a manos de las comunidades como un abandono del Estado (Bakker, 2008; Hutchings, 2018). Estas críticas se detallan más abajo, pero se presentan de manera resumida en la Tabla 2-1.

Tabla 2-1. Críticas al enfoque comunitario.

|                         | <b>A NIVEL DE LA IDEA DEL MANEJO COMUNITARIO</b>  | <b>A NIVEL DE LA IMPLEMENTACIÓN</b>   |
|-------------------------|---|---|
| <b>VISIÓN NORMATIVA</b> | No corresponde a las comunidades hacerse cargo pues es un deber del Estado                | La forma en que se ha implementado refuerza las exclusiones ya sea entre la comunidad y el exterior o al interior de la comunidad |
| <b>VISIÓN PRÁCTICA</b>  | Las comunidades no están preparadas, y no pueden estarlo, para hacerse cargo del servicio | La forma en que se ha implementado no ha logrado entregar agua de manera exitosa  |

Desde un punto de vista normativo, el abandono del Estado puede exacerbar las inequidades de la comunidad permitiendo que elites locales controlen el servicio en detrimento de la comunidad general, aspecto ya reportado para irrigación (Rusca et al., 2015) y para agua potable en poblaciones pobres (Bakker, 2008). Asimismo, desde la declaración del acceso al agua potable y saneamiento como derecho humano, se estima que el Estado debe velar por la efectiva forma de ejercer este derecho. En este sentido, se puede cuestionar que deban ser las comunidades rurales, en general con menos recursos y acceso a servicios que sus pares urbanos, quienes financien sin apoyo la operación y mantenimiento de este servicio crucial para la vida. Desde un punto de vista práctico, tras décadas de implementación, la idea de que la entrega de agua potable recaiga solamente en las comunidades ha mostrado pocas señales de eficacia y sustentabilidad en contextos rurales (Hutchings, 2018; van den Broek & Brown, 2015; Whaley & Cleaver, 2017). Entre las razones esgrimidas para los fracasos se presentan la falta de apoyo y la incapacidad de la comunidad para crear un nivel adecuado de financiación (van den Broek & Brown, 2015). En esa misma línea, se ha hecho hincapié en el gran nivel de recursos necesarios para la implementación y mantención de estos servicios (Hutchings, 2018).

Ahora, centrándonos en el nivel de la implementación, se ha criticado la poca pertinencia de los modelos a la realidad local. Por ejemplo, desde un punto de vista práctico, estos sistemas en general son implementados con la intención de que la comunidad pague regularmente una tarifa, sin embargo, en comunidades agrarias los ingresos familiares estarían dados por ciclos agrícolas anuales distintos (Whaley & Cleaver, 2017). Ahora, desde un punto de vista normativo, enfoques que sólo consideran la regularidad de elecciones y otras medidas más bien formales no toman en cuenta las dinámicas sociales locales, las que no son neutras y por tanto podrían, o no, avanzar en la inclusión (Whaley & Cleaver, 2017).

Con lo anterior, estaría configurándose una visión extendida de la necesidad de llegar a arreglos donde el Estado cumpla un rol relevante en la provisión del servicio (Faldi et al., 2019; Hutchings, 2018; Moretto et al., 2018; Whaley & Cleaver, 2017). Para hacer evidente esta dirección, la literatura de los últimos años habla de una coproducción del servicio entre la comunidad que maneja la operación diaria y el Estado que la apoya a través de la instalación de la infraestructura y/o de la asesoría posterior (Faldi et al., 2019; Hutchings, 2018). Aunque el uso del concepto específico de “coproducción” aplicado al agua potable rural es más bien reciente, los arreglos de coproducción de agua potable en zonas rurales son extendidos y de larga duración. Por

ejemplo, hay registros de grupos comunitarios que, apoyados por el Estado, operan desde los años 60, al menos en Ecuador (Goodwin, 2019) y en Chile (Pareja Pineda et al., 2022), desde los 70 en Nicaragua (Romano, 2016), y de los años 90 en Costa Rica (Dobbin & Sarathy, 2015). Una revisión muestra lo vigente de estos arreglos en Latinoamérica (Romano, 2019; Romano et al., 2021), y más allá del continente hubo una amplia revisión de la extensión de este tipo de esquemas en la India (Hutchings, 2018; Hutchings et al., 2017). Vale la pena mencionar que el hecho que el Estado tenga un rol en la provisión del servicio, no asegura per se la solución de todos los problemas de abastecimiento, tal como se ha reportado para zonas periurbanas de escasez hídrica cercanas a la capital de Chile (Lukas et al., 2020; Nicolas-Artero, 2015).

En vista de estos desarrollos, el concepto de coproducción parece ser más apropiado para analizar estos arreglos donde Estado y comunidades participan en la entrega de agua. Más aún, desde un foco teórico, también esto sería adecuado. Sin recurrir a “coproducción”, suele utilizarse un enfoque de bienes comunes como lo planteado por Ostrom para analizar este tipo de organizaciones, lo que sin embargo no iría en la dirección correcta (Hutchings, 2018). El enfoque de bienes comunes pone énfasis en la gobernanza para el manejo de recursos no excluibles pero rivales, de manera tal que dichos recursos no se agoten (Ostrom, 1990). Si bien todas las personas deben tener derecho al agua potable (Langford & Russell, 2019), cada vez más, los sistemas de agua potable rural construyen conexiones de agua domiciliaria que permiten excluir personas del servicio. Lo anterior, contradice un punto clave de la definición de recurso común. Además, como se mencionó, este enfoque suele concentrarse en no agotar el recurso, sin embargo, en contextos rurales el consumo humano para bebida es en general mucho menor que el de usos agrícolas, industriales o domiciliarios de sectores de altos ingresos económicos, por lo que, en este caso, no sería crucial el cuidado del agua, a menos que se vea en un contexto más amplio que incluya otros usos.

Si bien, al inicio de este subcapítulo hemos comenzado la discusión teórica de coproducción desde la perspectiva de participación ciudadana, es importante recalcar que coproducción permite enfocarse en la participación, pero sin olvidar el rol Estatal. En este sentido, estamos de acuerdo con lo planteado por Hutchings (2018) en tanto que participación puede “llevar a un foco de preocupación muy estrecho con lo que ocurre dentro de las comunidades en vez de una perspectiva más amplia donde las comunidades son parte de un sistema de apoyo más amplio” (p. 360, traducción propia). De esta manera, con su especificidad, el concepto de coproducción emerge como más apropiado que la idea general de participación. En partes de la literatura, en específico en el estudio de la provisión “informal” del servicio, se ha planteado coproducción de agua potable como una manera de llamar a la provisión del servicio a través de modalidades híbridas (Ahlers et al., 2014 y en el número especial que editan), sin embargo, en esta tesis nos centramos en el entendimiento más común del concepto. Aún así, sí coincidimos con las autoras en que coproducción puede estar “lejos de ser colaborativa, si no que llena de tensiones y permeada de asimetrías de poder y aspiraciones políticas, produciendo entonces una provisión de agua desigual y altamente cuestionada” (Ahlers et al., 2014, p. 2 traducción propia).

Es importante volver a recalcar que, tal como se planteó también al inicio, esta investigación se enfoca en la coproducción para la entrega del servicio propiamente tal, dejando de lado la coproducción en la planificación, diseño e instalación de los sistemas de agua potable rural. Nos enfocamos en esta etapa pues es la que más se mantiene en el tiempo y es la que refleja la entrega del agua más concretamente. Con esta salvedad, la discusión ha logrado mostrar que el concepto de coproducción es atingente y útil para analizar la provisión de agua potable rural.

Ahora bien, es necesario precisar un poco más, cómo, desde el concepto de coproducción es posible analizar la entrega del servicio de agua potable rural. En esta línea, sería necesario poner atención a diversos aspectos del servicio, siguiendo a Faldi et al. (2019), habrían al menos tres aspectos cruciales: actores, flujos y ambiente. Primero, los actores incluirían las características de la comunidad, de quiénes son usuarios, del Estado, y de otras organizaciones relevantes. Segundo, lo relacionado con el flujo, incluye los recursos disponibles y la tecnología utilizada. Tercero, el área se relaciona con los terrenos y el medioambiente en general, incluida la disponibilidad del agua. Como discrepancia con este esquema de actor/flujo/ambiente, en esta tesis, a la luz de lo discutido sobre el rol político de la coproducción, explicitamos la inclusión como aspecto relevante de análisis.

Considerar aspectos como el flujo y área es crucial para alcanzar una mirada compleja del proceso de coproducción. Con lo anterior buscamos evitar “*reducir* [el análisis] a un tema de gobernanza” (Moretto & Ranzato, 2017, p. 6 traducción propia, énfasis en el original). Como contrapartida, considerar los actores y lo político, en conjunto con lo técnico, viene a llenar la “falta de entendimiento... en la literatura sobre la interfaz local sociotécnica” (Whaley & Cleaver, 2017, p. 62 traducción propia). En la misma línea, trabajar con la “carne y huesos” crearía una imagen más rica y una comprensión más matizada de un contexto específico, así centrarse en las funciones de gestión en lugar de en la estructura sería útil para obtener una descripción más precisa de cómo funciona una organización (Whaley et al., 2021).

A la luz de la discusión, el concepto de coproducción permite aunar los distintos aspectos de la entrega de agua en contextos rurales, relacionando las personas, las instituciones, el medio ambiente y la tecnología. A la vez que permite ponderar la importancia de las comunidades y del Estado conjuntamente. Vale la pena mencionar que distintos modos de entrega de agua pueden convivir en un mismo contexto territorial (Ahlers et al., 2014; Nicolas-Artero et al., 2022), la elección del concepto de coproducción en esta tesis no precluye este fenómeno, pero sí lo coloca fuera del alcance.

### 2.1.3.2 *Distintas visiones sobre el rol de la inclusión y la eficacia en la coproducción para el agua potable rural*

En este apartado revisamos la evidencia que indica que las tensiones teorizadas y reportadas para coproducción en general, también se han identificado en el agua potable rural y damos especificidad a aquellas tensiones en este contexto. Más aún, la discusión de estas tensiones entregará una visión más concreta sobre

de qué manera la coproducción de agua potable rural es, efectivamente, un espacio que requiere una mirada crítica. En este último respecto hacemos eco de que es necesario analizar “lo político de la gobernanza del agua” para traer a primer plano la inclusión en la gestión del agua (Zwarteveen et al., 2017).

La tensión entre los enfoques mercantil y de derecho, que se discutió en general en el contexto de coproducción, en el caso de la coproducción del agua potable rural se visualiza en la dificultad de tratar al agua simultáneamente como un bien económico y como un derecho humano (van den Broek & Brown, 2015). Ver el agua como un bien económico se hizo explícito en el ámbito internacional con la declaración de Dublín “el agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocerse como un bien económico” (UNEP, 1992). Más recientemente, la literatura reconoce que desde las organizaciones internacionales las directrices de operación para sistemas de agua suelen ser acompañadas de ideas tales como escasez y mercantilización (Sneddon, 2013), eficiencia (Boelens et al., 2018) o modernidad (Zwarteveen & Boelens, 2014), obligando a respetar principios económicos, tales como la tarificación del agua para recuperar todos los costos (*full-cost pricing*) y la entrega de agua a usuarios más productivos económicamente (Boelens et al., 2018; Zwarteveen & Boelens, 2014). Podríamos resumir las consideraciones económicas al decir que se plantea la gestión del agua desde el neoliberalismo (L. M. Harris & Roa-García, 2013). De estas consideraciones mercantiles sigue que no es posible asegurar el acceso a todas las usuarias, si no solo a aquellas que cumplan con los requisitos de hacer el sistema eficiente, moderno y/o productivo. Como contrapartida, el derecho humano al agua reconoce que el acceso a agua limpia y segura es esencial para el disfrute completo de la vida y los derechos humanos (Resolution 64/292. The Human Right to Water and Sanitation, 2010).

Es importante volver a destacar que al referirnos a la tensión mercantil-derecho, nos referimos a la preocupación por la eficiencia económica en la asignación del recurso económico agua, es decir, a la asignación del agua a aquellos usos/usuarias más productivas. Tutusaus et al. (2019) discute cómo eficiencia económica e inclusión puede ser una relación virtuosa, sin embargo, en su ejemplo se entiende -en discrepancia a lo planteado en esta tesis- eficiencia como ahorrar recursos durante la operación. Esto se hace evidente cuando el artículo plantea que, por un lado, una organización puede buscar “eficiencia económica” como una manera de aumentar la inclusión al disminuir la tarifa; por otro, la organización aumenta la inclusión a través de mejoras para la comunidad, como pavimentación de caminos con las ganancias, lo que se traduce en una mayor disposición de las usuarias a pagar ayudando a alcanzar “eficiencia.”

Pasando ahora a la tensión burocratización-autonomía se ha reportado explícitamente como tal en estudios de casos de agua potable rural. A partir de experiencias en Ecuador, esta tensión se visualiza en luchas por la autonomía de cómo operar y en cómo las organizaciones utilizan los recursos a su disposición sin atender necesariamente los lineamientos del Estado (Goodwin, 2019). Usando como ejemplo organizaciones comunitarias para la gestión del agua potable rural de Indonesia, Tutusaus et al. (2019) muestra cómo una

presión por profesionalización y por incorporar aspectos mercantiles pueden dificultar alcanzar estabilidad económica en la organización, estabilidad que sí es alcanzada a través de mecanismos no formales pero idiosincráticos a la comunidad, tales como acoplar la organización para el agua a organizaciones ya existentes. Romano (2016), aunque no enmarca la problemática como una tensión, sí reporta que en Nicaragua las organizaciones comunitarias de agua potable rural, durante la discusión de una ley para el sector, refuerzan incansablemente su interés en mantener una operación con autonomía del Estado, a la vez que demandan más apoyo de él. De esta manera, la tensión en este contexto puede estar teniendo consecuencias en la efectividad e inclusión alcanzada durante la entrega del servicio. Notar que esta tensión también se ha revisado bajo el lente de analizar críticamente cómo los arreglos de agua potable rural se implementan según directrices externas que no se ajustan a las condiciones sociales existentes (Cleaver, 2003; Jones, 2015; Whaley & Cleaver, 2017).

La literatura también reporta ejemplos de la tensión autonomía-burocracia incluso en la gestión de la infraestructura “fija”. Bajo conceptos como artesanía sociotécnica [sociotechnical tinkering] (Kemerink-Seyoum et al., 2019) o de infraestructura siempre en construcción [always-in-the-making] (Silva-Novoa Sanchez et al., 2019). Estos conceptos ponen atención en las prácticas del día a día que afectan los flujos de agua y que producen “desvíos desde los planes y diseños de infraestructura” (Kemerink-Seyoum et al., 2019, pp. 1–2). Estos enfoques revelan que los operadores y técnicos locales, las usuarias y otras personas en la comunidad tienen más posibilidades de afectar el funcionamiento de los sistemas que lo establecido en las prescripciones formales estatales (Kemerink-Seyoum et al., 2019). Discutimos más este tipo de acciones en el próximo subcapítulo como una forma de bricolaje emprendedor, pero podemos concluir aquí que estos cambios a la red, al afectar el flujo, también podrían estar afectando la inclusión en el servicio, promoviendo el acceso a algunas y no a otras personas.

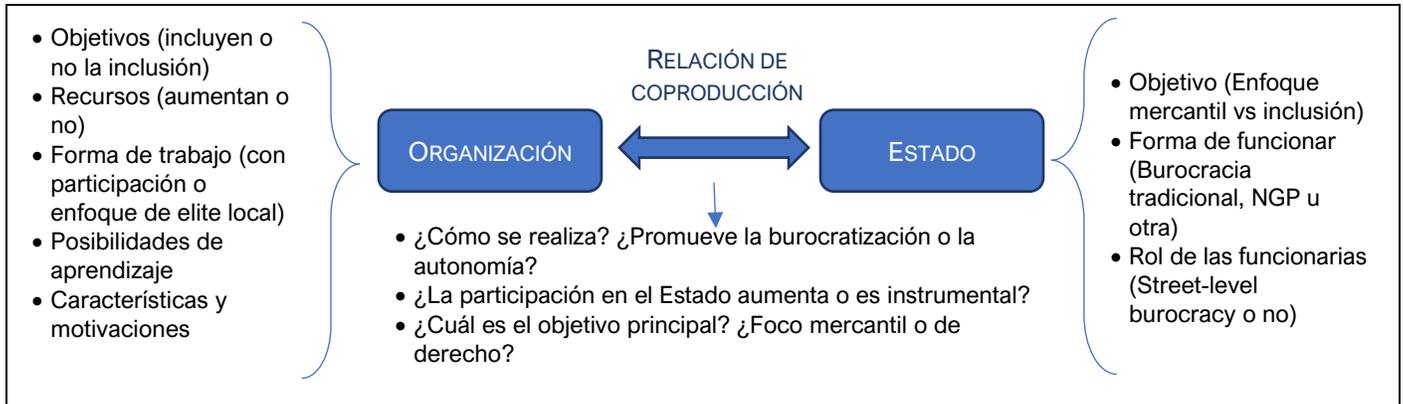
Con esto, queda claro que la coproducción de agua potable rural puede informar la discusión teórica para otras formas de coproducción en el sentido de mostrar las tensiones que hemos venido discutiendo. A su vez, hemos presentado por qué el concepto puede informar el estudio del agua potable en contextos rurales. De esta manera, el servicio de agua potable rural surge como un ejemplo paradigmático que nos permitirá concluir sobre los avances en inclusión en este tipo de arreglos institucionales. Sin desmedro de lo anterior, es importante recalcar que este servicio es particular en el sentido de ser vital para el desarrollo humano y por tanto es más crucial que otros, aunque no podemos olvidar que ante dificultades en la entrega de agua, las personas y las comunidades pueden recurrir a otros modos de provisión del servicio (Ahlers et al., 2014).

#### 2.1.4 ESTADO, ORGANIZACIÓN, RELACIÓN Y POR QUÉ ESTA TESIS SE ENFOCA EN LA ORGANIZACIÓN

A lo largo de este subcapítulo 2.1 se definió coproducción, identificando el tipo de arreglo que se espera analizar. Posteriormente, se identificaron aspectos relevantes de la relación de coproducción propiamente tal,

del Estado y de la organización involucrada que podrían facilitar o no el avance en inclusión social y eficacia. La Figura 2-1 muestra gráficamente un brevísimo resumen de lo discutido.

Figura 2-1. Resumen de los aspectos de la organización, del Estado y de la relación de coproducción que podrían afectar la inclusión alcanzada a través de esquemas de coproducción.



De esta manera, queda claro que coproducción es un espacio que requiere una mirada crítica pues, además de la eficacia del servicio, se juega la inclusión social. Si bien se identificaron diversos aspectos que podrían estar afectando los resultados en estos ámbitos de un arreglo de coproducción, queda también claro que es importante tener más información sobre cómo y cuándo estos ámbitos se vuelven relevantes para un arreglo de coproducción particular. De esta manera, esta tesis buscó entender más en detalle un arreglo de coproducción particular sobre agua potable rural para comprender las relaciones entre algunas características de las organizaciones y sus avances en efectividad e inclusión.

En este subcapítulo también discutimos la relevancia teórica y práctica del concepto de coproducción en los arreglos existentes para la entrega de agua potable en contextos rurales. Argumentamos que este concepto permite entregar una importancia correcta a cada actor y además permite entender de mejor manera los procesos frente a otros conceptos como la gestión de los recursos de uso común. Posteriormente, discutimos por qué las tensiones identificadas son relevantes en este contexto pues reflejarían dilemas entre distintos objetivos y problemáticas que la literatura ya ha identificado.

Ahora bien, como hemos venido comentando, esta tesis se enfocó en las organizaciones. Frente al foco predominante en el diseño institucional, estudiar a las organizaciones puede entregar nuevos insumos para el diseño de arreglos de coproducción. Asimismo, con esto tratamos de saldar la deuda de reconocimiento a todas las personas que día a día logran entregar servicios claves a sus comunidades. Lo anterior no implica invisibilizar al Estado, actor que también estudiamos, aunque sólo en su relacionamiento con las comunidades, aspecto que junto al devenir histórico del arreglo de coproducción ocupa el capítulo 4 *Estrategias para la participación, inclusión y eficacia en contextos cambiantes: Una visión histórica sobre coproducción de agua potable rural en Chile*.

Hemos logrado presentar la primera parte del problema investigación de esta tesis. En concreto, la pregunta abierta acerca de las posibilidades de avanzar en inclusión a través de esquemas de coproducción. En el siguiente subcapítulo, entregamos la segunda parte, a saber, en cuáles circunstancias esto puede ocurrir. Específicamente, en qué fenómenos puede incurrir la organización coproductora para promover la inclusión.

## **2.2 ESTRATEGIAS Y CONTEXTOS PARA AVANZAR EN EFICACIA E INCLUSIÓN A TRAVÉS DE LA COPRODUCCIÓN DE AGUA POTABLE RURAL**

A lo largo del capítulo se han presentado los esquemas de coproducción como un espacio que requiere una mirada crítica, donde las características del arreglo, la organización comunitaria involucrada y el Estado afectarían el resultado final en la entrega del servicio. En este sentido, importaría la efectividad en el servicio, cómo se entrega el servicio, a quién se le entrega y qué efectos tiene este sobre la comunidad. Se discutió también que las respuestas a estas preguntas se relacionan con dos tensiones claves que enfrentan las organizaciones: una, la tensión mercantil y derecho, que tiene que ver con a quién se le entrega el servicio y cuáles son los objetivos del arreglo; y, otra, la tensión burocratización y autonomía, que habla de cómo opera la organización y cómo esta se relaciona con sus usuarias o socias y con el Estado.

Como se indicó, el foco de esta investigación está puesto en la organización, por lo que ahora, se describirán las acciones que estas pueden tomar dentro de un esquema de coproducción frente a las tensiones identificadas. Estas acciones se agrupan en tres ámbitos: cohesión comunitaria, bricolaje institucional y bricolaje emprendedor. Si bien la organización es el foco, como se argumentó, no es posible entenderla sin su contexto particular, por lo que, posteriormente a revisar las acciones, se detallarán cuáles aspectos contextuales serían los más relevantes de considerar. Una salvedad, las entidades estatales también pueden tomar acciones para tratar de afectar la relación de coproducción (Loeffler & Bovaird, 2021, sec. VIII), y en la práctica lo hacen, sin embargo, como indicamos al final del subcapítulo anterior, esto queda fuera del alcance de esta tesis.

### **2.2.1 UNA INTRODUCCIÓN DESDE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES LUCRO**

Frente a las tensiones mercantil/derecho y burocratización/autonomía las organizaciones pueden tomar una multitud de acciones, en este apartado, además de la literatura en coproducción, tomamos conclusiones desde la literatura sobre organizaciones sin fines de lucro (OSF) que se enfrentan a presiones para funcionar como empresas comerciales o como reparticiones estatales. El paralelo es posible de justificar en diversas coincidencias: primero, las organizaciones para la coproducción se plantean, en general, como sin fines de lucro, y esta tesis se enfoca en este tipo de organizaciones; segundo, se mostró que la relación de coproducción pone a las organizaciones bajo una presión en convertirse en empresas comerciales; y tercero, como se discutió antes, la presión por burocratización, por ejemplo bajo el alero de la nueva gestión pública, trae consigo una forma de trabajo específica para las organizaciones. Con estos tres puntos es validado la

realización del paralelo de organizaciones coproductoras como OSF bajo una presión en trabajar como reparticiones estatales.

En una revisión sobre el tema de organizaciones sin fines de lucro que comienzan a transformarse y a operar bajo una lógica de empresa comercial, Maier et al. (2016) identifican que dependiendo de la gestión que realiza la organización las tensiones pueden ser manejadas de manera constructiva o no. Entre los resultados negativos, en algunas ocasiones se observan que estas acciones desencadenan conflictos al interior de la organización (Kreutzer & Jäger, 2011) o bien entre la organizaciones y el exterior (Maier et al., 2016). Entre los resultados positivos, cuando las tensiones son bien manejadas se llegan a arreglos relativamente armoniosos donde se integran los objetivos propios de la organización y las presiones externas. Jäger & Schröer (2014) llaman a estas organizaciones como “híbridas” donde sus identidades mercantil y de la sociedad civil son sistemáticamente integradas, logrando articular las presiones externas con sus objetivos internos de manera productiva. En este apartado estudiamos las acciones que podrían llevar a las organizaciones envueltas en arreglos de coproducción a alcanzar este equilibrio productivo.

En el manejo de estas tensiones entonces, visualizamos tres posibles fenómenos. Por un lado, dos de ellos se relacionan con cómo la organización se presenta a si misma según lo percibido como externo y lo interno, es decir, cómo se autodefine en función de los valores internos y externos que pesan sobre ella. La gestión a este nivel se refiere principalmente a cómo gestionar el cambio desde una lógica “social” a una nueva mixta donde se incorporen aspectos de burocratización y/o mercantilización. Por ejemplo, se pueden utilizar recursos culturales, como la historia organizacional, para validarse cómo actores válidos y diferenciados, aún si en la práctica se están incorporando aspectos de burocratización y mercantilización (Aberg, 2013). De esta manera, el primer fenómeno se refiere al proceso de *bricolaje institucional* por el cual los objetivos de la organización reflejan una mezcla entre lo formal prescrito desde afuera (e.g. el Estado) y lo informal emergente. El segundo, muy relacionado con lo anterior, es el proceso similar que tiene lugar en la comunidad donde esta puede entender a la organización también como una mezcla entre lo prescrito y lo emergente, llamamos a esto, su *cohesión comunitaria*.

El tercer fenómeno que puede ocurrir en el manejo de estas tensiones se refiere a cómo operan las organizaciones y el tipo de acciones que realizan. En este respecto, la gestión descansaría en la creatividad de las personas que trabajan en la organización para, a través de *bricolaje emprendedor*, operar de manera idiosincrática. A continuación, elaboramos más sobre estos tres fenómenos y cómo pueden afectar los resultados en términos de eficacia, participación e inclusión.

### 2.2.2 BRICOLAJE INSTITUCIONAL O ENTENDIMIENTOS CREATIVOS DE PARA QUÉ ES LA COPRODUCCIÓN

Estamos en este subcapítulo revisando qué fenómenos ocurren en una organización frente a las tensiones inherentes de una relación de coproducción e indicábamos que uno era cómo la organización, o las personas que la forman, entienden su propio rol. En este sentido, parte importante de los resultados se juega en las

decisiones que toman las personas de la organización, las que a su vez son resultado de este entendimiento sobre su rol.

Como ejemplo, respecto de organizaciones de servicios sociales, particularmente para la entrega del servicio de vivienda, se ha reportado que las rutinas organizacionales, como reuniones periódicas, y el uso de artefactos, como estatuas o museos, serían útiles para mantener la identidad organizacional sin fines de lucro e integrarla frente a presiones comerciales (Chenhall et al., 2016). En la misma línea, para otra ONG sobre viviendas sociales con financiamiento estatal, se concluyó que la formación de quienes trabajan en las organización y su creatividad para elegir estratégicamente qué ámbitos mercantil-burocráticos y de derecho-autonomía son relevantes dependiendo de qué se desea promover de acuerdo a la ocasión particular a la que se enfrentan y de acuerdo a su propia agenda personal (Binder, 2007). A partir de un ejemplo de cooperativas financieras, se concluye que sería provechoso i. incluir intereses de diversas funcionarias en el sentido de preservar su identidad local dentro de la identidad colectiva, ii. cuidar las relaciones interpersonales creadas a lo largo del tiempo y, iii. usar las experiencias anteriores de la organización para mediar entre aspectos mercantiles y de equidad (Jäger & Beyes, 2010).

Estas observaciones nos llevan al concepto de bricolaje institucional. Bricolaje, en términos generales se refiere a mezclar elementos de manera creativa para usos no previstos originalmente, en nuestro contexto, se pueden mezclar objetivos, ideas y relaciones. Este concepto nace desde el institucionalismo crítico, donde se busca dar mayor centralidad a la complejidad, las relaciones de poder y la justicia social en el estudio de instituciones (Cleaver & De Koning, 2015). Una definición amplia de institucionalismo crítico es la siguiente:

*“El institucionalismo crítico cuestiona las suposiciones basadas en la elección racional que subyacen en muchos de los análisis del institucionalismo tradicional. En vez de eso, enfatiza la complejidad multiescalar de las instituciones entretejidas con la vida diaria cotidiana; la formación histórica de las instituciones dinámicamente afectada por las acciones humanas creativas; y el intercambio entre lo tradicional y moderno y lo formal e informal. Desde esta perspectiva, las reglas, límites y procesos son difusos; las identidades sociales complejas de las personas, las relaciones desiguales de poder, y factores políticos y geográficos más amplios dan forma a los arreglos para manejo de recursos y a los resultados alcanzados. Las instituciones no necesariamente son diseñadas para un propósito particular si no que son prestadas y adaptadas desde otros arreglos. Las motivaciones de las personas para cooperar en arreglos colectivos son una mezcla de racionalidades económicas, emocionales, morales, y sociales informadas por diferentes lógicas y visiones de mundo. Las instituciones son dinámicas en que son personalizadas por las acciones humanas y no hay ninguna relación simple entre las formas institucionales y los resultados alcanzados” (Cleaver & De Koning, 2015, p. 4 traducción propia)*

A partir de aquí, es posible definir el bricolaje institucional como:

*un proceso por el cual las personas, consciente o inconscientemente, ensamblan o reconfiguran arreglos institucionales, con cualesquiera materiales y recursos disponibles, independiente de su propósito original (Cleaver & De Koning, 2015).*

Este bricolaje institucional se visualiza en tres fenómenos del diseño institucional: mezcla de arreglos tradicionales y modernos o la conjugación de instituciones existentes y nuevas; improvisación; mezcla de significados o estilos de pensamientos; y la incorporación de relaciones sociales tradicionales [sanctioned] (Cleaver & De Koning, 2015; Peloso & Harris, 2017). Dicho de otro modo, durante el proceso de funcionamiento e instalación de un arreglo, el bricolaje institucional se ve reflejado en las instituciones, los discursos y las relaciones de poder resultantes (Lukat et al., 2022).

Con lo anterior en mente, usamos bricolaje institucional para referirnos a cuándo la organización se aboca a problemáticas emergentes o cotidianas que no están consideradas en el arreglo institucional formal. Entonces, frente a la pregunta ¿cuál es el rol de la organización? La respuesta del bricolaje institucional es: una mezcla entre lo establecido formalmente por el diseño externo -lo que se refleja en leyes, decretos, manuales y discursos emanados desde la autoridad- y lo que autónomamente la organización añade. A partir de estas ideas, es importante mencionar que al adscribir al concepto de bricolaje institucional damos énfasis a lo emergente. Lo anterior, se traduce en no dar un rol preponderante a lo formal como indica parte de la literatura. En específico, no concordamos con Verschuere et al. (2012), que postula que para que una coproducción sea efectiva, los objetivos [outcomes] de la producción deben estar claramente definidos. También se traduce en una mirada menos mercantil sobre capital social, donde la estructura social no se reduce a un banco estático desde el cual se pueden conscientemente obtener recursos para una mejor implementación (Cleaver, 2001). Sin desmedro de lo cual se entiende que el capital social es un concepto que puede ser útil en otro tipo de análisis, según comentaremos más adelante. Asimismo, al hablar de bricolaje institucional incorporamos una mirada temporal sobre los arreglos de coproducción.

Bricolaje institucional surge como una estrategia, consciente o no, de las organizaciones para poder afectar los resultados en términos de inclusión/exclusión. Verzijl & Dominguez (2015) discuten cómo una misma organización de manejo de agua en el Perú andino rural, puede ser utilizada por grupos de la población como una imposición burocrática externa, o bien como una herramienta para alcanzar sus objetivos propios de obtener beneficios sociales o de reafirmación cultural. En la vereda opuesta, una organización puede ser cooptada por la elite a través de procesos de bricolaje, tal como se mencionó antes (Rusca et al., 2015). En la misma línea, en su revisión en tres países africanos sobre pilas públicas de agua, Whaley et al., (2021) indica que la inclusión puede disminuir, por ejemplo, si la comunidad ya excluía a algunos grupos o el foco en la ganancia privada primaba previamente a la instalación de las pilas. Estos y otros reportes (Cleaver & De Koning, 2015) sobre resultados contradictorios, indican que no es posible asignar un valor normativo a estos procesos de bricolaje.

También podría afectar la eficacia. En uno de los casos reportados por Jones (2015), se observó como en una localidad, gracias a la presencia de bricolaje institucional, se aumentaron los fondos recaudados y se mejoró la eficacia de las pilas públicas de agua. Whaley et al., (2021) reportan diversas situaciones donde la mezcla

de significados y arreglos institucionales pueden aumentar la efectividad, por ejemplo si existe ya un cultura de trabajo comunitario en la comunidad o si existen personas interesadas en ganar dinero con el agua. En este sentido, es interesante observar que no existe un resultado único que se alcance a través del bricolaje. Rusca & Schwartz (2014) concluyen de manera similar apuntando a la dificultad de balancear objetivos tales como eficacia e inclusión a través del solo hecho de mezclar instituciones nuevas y existentes.

Bricolaje institucional será un aspecto clave de nuestra investigación y a través de nuestros hallazgos, estudiamos cómo este concepto impacta los resultados afectando al menos tres niveles: a las personas, a la organización y la relación de coproducción.

### 2.2.3 COHESIÓN COMUNITARIA: ¿QUÉ ROL NOS ENTREGA LA COMUNIDAD?

Si en el punto anterior hablábamos respecto de cómo la organización entiende y realiza su trabajo mezclando aspectos externos y locales, aquí queremos hacer hincapié en un fenómeno complementario más asociado a la comunidad. En términos generales, ante cualquier cambio que sufre una organización -por ejemplo la presión por la incorporación de una perspectiva mercantil- se ha planteado que es crucial mantener la “continuidad organizacional”, definida como “la conexión en el tiempo de los esfuerzos organizacionales y un sentimiento o experiencia de continuidad que vincula el pasado al presente y el presente a los ideales y esperanzas para el futuro” (Fry and Srivastva, 1992 en Kolb, 2002). De esta manera, las organizaciones más exitosas logran avanzar en ambas direcciones -continuidad y cambio- de manera simultánea, por contradictorio que esto parezca a primera vista (Nasim & Sushil, 2011).

En específico para nuestro contexto, es relevante la existencia de una continuidad organizacional que se traduzca en la conexión del quehacer de la organización con las prácticas de la comunidad. Notar que una organización puede presentar este fenómeno o no, también notar que esto no conlleva una valoración normativa particular. Lo anterior se traduce en que, frente a una tensión, la organización podría recurrir a prácticas comunitarias previas para justificar una u otra acción. Por ejemplo, “en nuestra comunidad todos nos ayudamos” o bien, “aquí nadie participa así que no hay tratos preferenciales”. En específico para la gestión de agua potable, Rusca et al. (2015) describen esta situación al reportar que la diferenciación elite-vs-otros presente en la comunidad se puede trasladar al arreglo institucional privilegiando la ganancia personal de la elite, en detrimento de la inclusión y eficacia del servicio.

También se han reportado resultados mixtos dependiendo de si el inicio de la entrega del servicio está basado en la iniciativa de la comunidad. Dobbin & Sarathy (2015) sugiere que organizaciones insertadas en comunidades con un rol y experiencia activa, donde el servicio de agua potable fue iniciado activamente por la comunidad, tendría una relación directa con una mejor calidad del agua; esto en contraposición a organizaciones sin esta identidad debido a que el sistema lo recibieron pasivamente desde el Estado. Nicolas Artero (2016) describe que en comunidades donde la cohesión comunitaria se ve mermada por la llegada de personas externas, implementarán medidas distintas a donde se mantiene una continuidad con prácticas

anteriores. En este sentido, sigue la autora, dirigentes con larga historia en la organización y en la comunidad visualizan que las nuevas dirigencias que no comparten su historia privilegian un enfoque eficiente burocrático implementando alzas de tarifas sin preocuparse de las consecuencias en términos de exclusión económica.

A la luz de la discusión anterior llamamos a la continuidad organizacional que nos interesa estudiar como cohesión comunitaria y la definimos así:

*Cohesión comunitaria es la conexión en el tiempo de los esfuerzos organizacionales, un sentimiento de continuidad que vincula el quehacer -pasado, presente y futuro- de la organización al quehacer solidario y de ayuda mutua -pasado, presente y futuro- de la localidad.*

#### 2.2.4 BRICOLAJE EMPRENDEDOR O CÓMO NOS ARREGLAMOS CON LO QUE TENEMOS

Si en 2.2.3 y 2.2.2 describíamos las estrategias para resolver las tensiones más asociadas a entendimientos intangibles, aquí describimos un aspecto más concreto que ocurre en este escenario. Este tercer fenómeno, se relaciona con bricolaje también, pero desde una visión más emprendedora, desde la literatura de administración. Definimos aquí el hecho que, enfrentados a problemas complejos o emergentes, las organizaciones buscan soluciones de manera creativa y local.

El concepto clave aquí sería el de bricolaje emprendedor. El cual definimos cómo:

*operar de manera ingeniosa con los recursos a la mano [making do] (Baker & Nelson, 2005).*

Este bricolaje emprendedor se visualizaría en que, al momento de resolver un problema, la organización puede embarcarse en tres iniciativas: uso creativo de recursos físicos, de trabajo, y de habilidades; la creación de mercados; y la gestión del ambiente regulatorio/institucional (op.cit). Si hablamos de bricolaje emprendedor, aquí sí tiene cabida el concepto de capital social, pues el bricolaje emprendedor refiere cómo creativamente las personas al interior de una organización pueden ocupar sus recursos para resolver un problema, recursos que, en particular, puede ser una relación con otra persona. Bricolaje emprendedor entonces refleja una resolución de la tensión burocratización versus idiosincrasia favorable a esta última.

De esta manera, bricolaje emprendedor lo usamos para referirnos a ¿cómo aprovecha sus recursos la organización? Así, este concepto reflejará cuando la organización al momento de abordar problemáticas, ya sean emergentes o cotidianas, estén o no consideradas en el arreglo institucional formal, las resuelve a partir de una combinación autónoma de prácticas y recursos de su repertorio material o inmaterial. Es autónoma en el sentido que estas prácticas y recursos son utilizados de una manera distinta, o con un objetivo distinto, a cómo el arreglo institucional formal prescrito desde el Estado establece.

Para ejemplificar lo anterior, en su revisión sobre comités comunitarios de agua, Behnke et al. (2017) reportan cómo las organizaciones movilizan recursos para poder entregar agua de buena manera: encontrando que utilizan los aportes financieros o materiales de las personas involucradas; recursos comunitarios, como edificios; recursos relacionales, es decir sus vínculos con otras organizaciones; y trabajo comunitario. En este

sentido, encontraron que la utilización de estos recursos aumentaba la efectividad y la inclusividad, permitiendo que personas pudieran aportar más allá de una tarifa (op.cit).

También la literatura refiere el uso creativo de la infraestructura. Silva-Novoa et al. (2019) muestra un ejemplo en un contexto urbano donde, a pesar de que la forma de provisión de agua no es explícitamente participativa, los usuarios y otros actores logran afectar el diseño y operación de la infraestructura de agua para alcanzar sus propios fines de mejorar el servicio. Asimismo, Tutusaus et al. (2019) reporta organizaciones que a veces eligen estratégicamente a cuál reglamentación referirse para alcanzar sus objetivos, en particular muestra un ejemplo donde organizaciones que se consideraban “industriales” respecto del uso de electricidad, lograron que fueran consideradas como “sociales” y así recibieran una tarifa considerablemente más baja. En este caso, la organización abogó a lo laxo de la definición de “social”, dejando de lado el hecho que su nivel de consumo estaba más cercano a las industrias que a las organizaciones sociales tradicionales (op.cit.). En los mismos casos reportados se relata también cómo algunas organizaciones deciden no conectar con sus cañerías a algunos domicilios porque ellos serían muy caros de servir (op.cit). Si bien no se detalla, bien podría estar ocurriendo que, por mantener el precio bajo para algunas personas, se esté dejando sin agua a quienes más la necesiten. Con todo, si bien existen ejemplos donde existiría un uso positivo de bricolaje emprendedor, pueden ocurrir ejemplos negativos también.

Tal como bricolaje emprendedor podría tener resultados negativos, la falta del mismo también podría traducirse en un retroceso en eficacia e inclusión. Dobbin & Sarathy (2015) indica un caso donde la organización que tiene más conocimientos sobre la reglamentación es también la que visualiza más dificultades para operar de buena manera. Expandimos aquí lo presentado por las autoras hipotetizando que el conocimiento “excesivo” podría estar llevando a la organización a un cierto nivel de paralización frente a la adversidad. Tutusaus et al. (2019) reporta de manera similar que implementar sanciones a quienes no pagan por el servicio, tal como indica el reglamento, entorpecería el funcionamiento y no ayudaría a mejorar la recaudación.

Con bricolaje emprendedor finalizamos de definir los tres tipos de procesos en las que las organizaciones se verían envueltas al tratar de resolver las tensiones inherentes al arreglo de coproducción. En línea con los objetivos de investigación que se precisan en la Metodología, buscamos en esta tesis mostrar cómo estas tres situaciones ocurren en un contexto particular, y crucialmente, presentamos que pueden estar afectando los resultados alcanzados en el servicio coproducido investigado.

## 2.2.5 LA IMPORTANCIA DEL CONTEXTO EN LOS RESULTADOS DE LA COPRODUCCIÓN DE AGUA POTABLE RURAL

Los tres fenómenos descritos anteriormente no ocurren en un vacío, las organizaciones se encuentran insertas en un contexto el cual condiciona sus posibilidades. En este apartado describimos algunos de los elementos que la literatura ha descrito como relevantes.

Una característica del contexto sería el nivel socioeconómico de la comunidad donde se inserta la organización. En su revisión sobre arreglos de agua potable rural, Hutchings et al. (2015) hipotetiza que a medida que crecen los recursos de la comunidad, es más fácil que la organización encargada del agua también los reciba. Tutusaus et al. (2019) concluye de manera similar argumentando que el aumento en los ingresos hace más permisible pagar por una tarifa. Si bien se han reportado casos donde es posible encontrar más financiamiento a través de bricolaje institucional (Jones, 2015) o emprendedor (Behnke et al., 2017), no se puede dejar de reconocer que el límite de lo posible de obtener desde la comunidad, está dado por el nivel socioeconómico de la misma. Esto, como se dijo antes, también podría afectar las posibilidades de incorporar más personas al arreglo de coproducción.

En el modelo sobre actor, flujo y área para el análisis de servicios coproducidos que describíamos antes, Moretto & Ranzato (2017) identifican que es importante detenerse a estudiar por un lado el flujo, en nuestro caso de agua, así como la relación entre este flujo y el espacio. En nuestro contexto, esto involucraría estudiar cómo es el viaje desde el agua en origen hasta el usuario y desde el usuario hasta el desecho; así mismo, involucraría estudiar cómo el espacio podría estar afectando, por ejemplo, al crear la necesidad de instalar equipamiento especial o en la extensión del área servida. En la expansión de este modelo, Faldi et al, (2019) también hacen hincapié en la situación de tenencia de la tierra -formal o informal-, el tipo de comunidad -urbana, periurbana, rural-, y si esta está consolidada o no. Todos aspectos que concordamos pueden impactar el tipo de servicio entregado.

Respecto del flujo, el modelo anterior indica la importancia de considerar la cantidad y calidad del recurso (Faldi et al., 2019). En este sentido, es importante observar las variaciones en este respecto a la vista de cambios climáticos ya presentes en el lugar, pero también respecto de cambios en el consumo de otros usuarios. Si bien el efecto de estos cambios se combina, la importancia de uno u otro aún estaría en disputa y dependería del caso a caso. Si mientras desde las ciencias naturales para Chile central se indicaría que lo más importante sería el cambio climático (Barría et al., 2021), en el sur de Chile con un foco en las ciencias sociales se concluye que no es posible entender la escasez hídrica sin considerar las plantaciones forestales (Torres et al., 2022). En cualquier escenario, ambos aspectos, cambio climático y uso del agua emergen como cruciales para entender la disponibilidad del agua y la creación de tipos específicos de escasez de agua (Oppliger et al., 2019).

Vale la pena volver a mencionar que las organizaciones se insertan en un arreglo de coproducción específico frente a un Estado particular. En este sentido, las normativas y diseños formales constriñen lo posible para las organizaciones. Sin embargo, como también hemos venido y seguiremos discutiendo, las propias restricciones del Estado, en recursos, por ejemplo, afectan qué tanto las constricciones son implementadas en la práctica.

Con esta discusión sobre el contexto cerramos este subcapítulo sobre las estrategias en las cuales las organizaciones de agua potable rural pueden embarcarse para resolver las tensiones que se generan en un

arreglo de coproducción. Como pudimos ver, estas estrategias son claves si se desea estudiar los resultados del servicio en términos de eficacia, participación e inclusión. Esto refuerza el enfoque de esta tesis de estudiar la relación de coproducción desde una mirada local, enraizada en las organizaciones.

### **2.3 ORGANIZACIONES PARA LA COPRODUCCIÓN EFECTIVA E INCLUSIVA DEL AGUA POTABLE RURAL**

Este marco teórico buscó presentar las distintas facetas de la coproducción de servicios por parte de organizaciones comunitarias en conjunto con el Estado. Esto con el objetivo de presentar cómo la coproducción genera una relación que tiene implicancias para la justicia social y que inherentemente lleva tensiones sobre cómo debe funcionar la organización y sobre cuáles son los objetivos de la relación. Se presentaron diversos casos para mostrar que dependiendo de cómo se expresan estas tensiones, se puede afectar la eficacia en la entrega del servicio y la inclusividad del mismo. Más aún, se mostró que, si bien existiría una tendencia de que a mayor autonomía y mayor foco en inclusión se entregaría un “mejor” servicio, la evidencia no es categórica y más información sobre la organización, el Estado y el contexto sería necesaria para analizar en profundidad los resultados. Esto sería especialmente cierto en contextos donde el Estado no cuenta con los recursos, o el interés, para entregar directamente el servicio.

A partir de nuestro foco en las organizaciones, posterior a la discusión general sobre coproducción, este marco teórico persiguió mostrar que estas entidades pueden verse envueltos en tres fenómenos: bricolaje institucional, cohesión comunitaria y bricolaje emprendedor; los cuales afectan cómo se van resolviendo o expresando las tensiones autonomía/burocracia y mercantil/derecho. Cada una de estas tres situaciones podrían afectar la balanza en cada tensión, y desde ahí la eficacia y la inclusividad del servicio. Esta investigación es innovadora en el sentido de estudiar la relación de coproducción a partir de casos particulares buscando ir más allá de sólo lo planteado formalmente para comenzar a adentrarse en el día a día de cada organización y de su realización particular del servicio coproducido.

Tres salvedades respecto de bricolaje, en cualquiera de sus dos nombres. Primero, no se debe asumir bricolaje como una lucha explícita al arreglo formal, puede ocurrir sin que la organización lo decida de manera deliberada como una estrategia alternativa a lo formal. Asimismo, no debe asignársele un valor normativo o un objetivo específico. Un proceso de bricolaje puede ocurrir por “buenas” o “malas” razones, para alcanzar “buenas” o “malas” metas, “en contra” o “a favor” de los lineamientos estatales. Finalmente, aquí se ha definido bricolaje en función de la organización, si bien es cierto que el Estado con sus funcionarias, también puede incurrir en él, este fenómeno queda fuera del alcance de esta investigación.

La tesis entregará aportes teóricos y empíricos para dilucidar cómo en un contexto particular se resuelven las tensiones identificadas en la literatura y las consecuencias que una u otra forma de resolución afecta la inclusión y efectividad en el servicio coproducido. Esto permitirá informar la literatura en coproducción en general, y también permitirá aportar a las discusiones sobre agua potable rural.

En el siguiente capítulo se describen los aspectos metodológicos de esta tesis, para luego comenzar a aplicar este marco teórico al arreglo de coproducción de interés: los comités y cooperativas de agua potable rural adscritas al Programa de Agua Potable Rural (PAPR) del Estado chileno.

### **3 METODOLOGÍA**

La metodología comienza presentando los aspectos más generales de esta investigación. En este sentido, especificamos los objetivos e hipótesis que rigen esta investigación. Haremos evidente aquí el aspecto relacional inherente a nuestro estudio.

Luego, la metodología presenta el diseño general de investigación detallando el foco en casos escogidos intencionalmente. Con esto, se busca un diseño que permita cierto nivel de generalización sin perder la especificidad del estudio de cada caso. Para esto, detallamos cómo un diseño en dos niveles nos permitió situar cada uno de los casos dentro de una relación de coproducción más amplia. Creemos que esto es una innovación y un aporte interesante de esta investigación, toda vez que la literatura se ha centrado permanentemente en casos muy particulares.

El último subcapítulo de la metodología está destinado para entregar la operacionalización que guiaron las distintas etapas de la investigación. Esto incluye presentar los instrumentos de recolección de datos y las fuentes de los mismos. Además, se expande en cuál fue el proceso para identificar las organizaciones en las cuales descansará la investigación. Se realzan aquí las distintas técnicas de información geográfica que permitieron establecer cuáles organizaciones podrían ser más relevantes para los objetivos de esta investigación.

#### **3.1 OBJETIVOS E HIPÓTESIS**

##### **3.1.1 OBJETIVO GENERAL**

Comprender las relaciones entre inclusión, participación y eficacia, y las organizaciones comunitarias para la coproducción de agua potable rural, específicamente sus procesos de cohesión comunitaria, y de bricolajes institucional y emprendedor.

##### **3.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Caracterizar el arreglo de coproducción para la entrega de agua potable en Chile desde sus inicios en 1960 a 2020 dentro el cual se insertan los casos estudiados
2. Caracterizar y conceptualizar los procesos de cohesión comunitaria, de bricolaje institucional y emprendedor que realizan organizaciones de coproducción de agua potable rural en la Región de Los Lagos
3. Caracterizar el contexto y los resultados en inclusividad, participación y eficacia de los APRs de la Región de Los Lagos a partir de la perspectiva de la organización
4. Establecer si la cohesión comunitaria, el bricolaje institucional y el bricolaje emprendedor, son condiciones suficientes y/o necesarias que permitirían a organizaciones de coproducción de agua potable rural avanzar en inclusividad, participación y eficacia

5. Establecer a través de qué mecanismos, los procesos de cohesión comunitaria, de bricolaje institucional y de emprendedor afectan la coproducción de agua potable rural para avanzar en inclusividad, participación y eficacia

### 3.1.3 HIPÓTESIS

El marco político, representado por las normativas y leyes que rigen a los APRs, así como su relación con el Estado han variado altamente en los últimos 60 años, generando diversas tensiones que aún se mantienen y son inherentes a este arreglo de coproducción. Una tensión viene de dos preocupaciones principales de las organizaciones: su rol social y la necesidad de incorporar aspectos mercantiles. Otra tensión, viene de la necesidad de operar bajo dos lógicas: una de relacionamiento comunitario y otra de relacionamiento estatal, poniendo presiones la primera por un manejo autónomo y la segunda por un manejo burocrático.

Las organizaciones gestionan estas tensiones a través de acciones y entendimientos creativos respecto de cuáles roles y acciones son permitidos o válidos dentro del arreglo de coproducción en el cual están insertadas. En este sentido, serían cruciales los posibles procesos de bricolaje que los APR puedan llevar a cabo y de cohesión comunitaria presente en la localidad donde ellos operan. La presencia de estos procesos sería crucial en si las tensiones identificadas se resuelven de manera de propiciar la inclusión, la participación y la eficacia.

En efecto, se hipotetiza que el primer paso necesario hacia inclusividad y participación es que la organización tenga la autonomía e interés suficientes para crear trayectorias diferentes a las establecidas dentro de los parámetros neoliberales que promueve el Estado junto al cual coproducen el servicio de entrega de agua potable. Más aún, se hipotetiza que, para avanzar en eficacia, los procesos identificados son cruciales ya que la realidad cotidiana de la operación superaría la formalidad del arreglo de coproducción, recayendo la solución de esta brecha entre realidad y formalidad en las respuestas creativas -en la forma de bricolaje institucional y emprendedor, y cohesión comunitaria- que la comunidad y la organización pueden llevar a cabo.

Sin desmedro de lo anterior, las relaciones entre los procesos internos y la inclusión, participación y eficacia, se ve mediada por aspectos contextuales. En primera instancia, el aspecto contextual principal corresponde a la relación de coproducción propiamente tal. En segunda instancia, están aquellos ámbitos como la escasez hídrica, ya sea por mayor demanda o menor disponibilidad, o el tamaño y la antigüedad de la organización. En tercera instancia, también las relaciones, el contexto y las organizaciones se ven influido por el devenir histórico de cada entidad. Más aún, se hipotetiza que una preponderancia de los aspectos formales, la presencia de escasez hídrica, un tamaño pequeño y poca antigüedad, cada uno afectaría resolviendo las tensiones privilegiando los aspectos mercantiles y burocráticos.

## 3.2 DISEÑO METODOLÓGICO GENERAL

En esta investigación se utilizó un enfoque cualitativo para alcanzar los objetivos de investigación en base a las percepciones de las personas involucradas con las organizaciones que se estudiaron. Como marco general,

es importante notar que se realizó un estudio de casos en dos niveles. En este sentido, el primer nivel corresponde a una caracterización general del contexto y población donde se insertan los casos individuales que se analizan en el segundo nivel. De esta manera, el primer nivel entregó una visión general del devenir histórico de las organizaciones del segundo nivel. Con esto, se pudo situar de manera correcta cada caso y se analizó la relación de coproducción de interés, no sólo como una realización individual de ella (el segundo nivel), si no que se podrá avanzar en estudiarla a ella misma (el primer nivel). Cada uno de estos niveles establece dos etapas temporalmente secuenciales durante la investigación. La primera asociada al nivel general del programa y la segunda respecto de los estudios de casos particulares.

El primer nivel correspondió a entender el “Programa de Agua Potable Rural” en Chile como un caso de un arreglo de coproducción de agua potable rural. Este programa es muy relevante por la cantidad de tiempo que ha estado vigente y por la gran cantidad de personas servidas a través de él. Asimismo, existe a la fecha poca literatura -en comparación a la extensión temporal y geográfica del programa- sobre su funcionamiento, especialmente a nivel de comparación interna y a nivel histórico. Además, es pertinente pues, como iremos viendo a lo largo de esta tesis, presenta todas las tensiones identificadas en el marco teórico e hipotetizadas en esta metodología.

El segundo nivel de análisis correspondió a la implementación en terreno del programa en localidades específicas. Este nivel es el foco de la investigación pues es el nivel que permite responder al objetivo general de investigación. Sin embargo, como dijimos antes, no es posible contextualizar estos casos específicos sin primero haber detallado y analizado el caso general del Programa. Los casos específicos a estudiar corresponden a una muestra intencionada donde se busca abarcar la diversidad existente (Seawright & Gerring, 2008) dentro de la relación de coproducción de agua potable rural investigada. Esto responde al carácter exploratorio de nuestra investigación. La diversidad se entiende como entre las condiciones de interés y de contexto que se pueden observar antes de ir a terreno: tamaño y antigüedad de la organización, situación hídrica, y el nivel socioeconómico de la población servida.

Para el segundo nivel de análisis, y acordemente a lo planteado en los objetivos específicos 2 y 3, se eligió la región de Los Lagos como escenario. La elección de esta región se condice con la intencionalidad de buscar casos que funcionen bien y que puedan entregar insumos de cómo estas organizaciones trabajan en situaciones no estresadas. Como explicamos más adelante en 3.5.1.1 *Selección de acuerdo a información previa sobre el contexto hídrico* y en 5.1.1 *La Región de Los Lagos como foco del PAPR en los últimos años*, la región escogida, si bien presenta problemas de escasez hídrica, estos son menores que en la zona centro norte del país. Asimismo, si bien en la región existen empresas extractivas con impactos en distintos niveles de la situación hídrica del país, en conocimiento de este autor, no existen reportes de APRs que hayan entrado abiertamente en conflicto con alguna de ellas.

En este segundo nivel, y en general para toda la tesis, la metodología central de análisis corresponde a un análisis cualitativo comparado (QCA, por sus siglas en inglés). El QCA permite encontrar “patrones de explicación de un resultado en función de la combinación específica de las diferentes condiciones causales” (Zamora Aviles, 2018). QCA es parte de los métodos basados en conjuntos (*set-theoretic methods*), entre los cuales se destaca por buscar causalidad en el sentido de que la pertenencia a un conjunto de condiciones causales explica la pertenencia a conjunto resultado (Schneider & Wagemann, 2012).

Este análisis es atinente a la pregunta de investigación pues esta se alinea con los cuatro aspectos claves del QCA según descritos por Oana et al., 2021 (pp. 4–9). Primero, se buscó comprender la existencia de relaciones causa-efecto, donde las causas, de acuerdo con nuestras hipótesis, serían las respuestas creativas de las organizaciones, y los efectos se asociarían a la participación, inclusión y eficacia de las organizaciones. Segundo, el diseño considera la comparación de casos específicos dentro del marco del caso general “Programa de Agua Potable Rural”. Tercero, el enfoque de la investigación considera conjuntos en el sentido de identificar organizaciones que presentan o no bricolajes institucional y emprendedor, cohesión comunitaria, participación, inclusión y eficacia. Cuarto y final, la investigación considera la complejidad causal al entender que en distintos contextos las respuestas de la organización pueden generar resultados distintos, además de comprender que, a priori, ninguna condición específica puede explicar completamente un resultado. Esto último equivale a decir que es necesario analizar las distintas combinaciones de las causas para poder entender cada resultado.

En específico, se utilizó el QCA para identificar condiciones suficientes y condiciones necesarias para cada resultado. Las suficientes son aquellas cuya presencia asegura la presencia del resultado, mientras que las necesarias son aquellas que están siempre presente cuando está el resultado. Notar que una condición necesaria no es inmediatamente suficiente, ni viceversa (Oana et al., 2021; Schneider & Wagemann, 2012). Nuestro objetivo general de investigación busca esclarecer si estos tipos de relaciones existen y en qué contextos.

Es importante mencionar que existe una variedad de QCA. La distinción más extendida es entre el QCA difuso (*fuzzy*) y el QCA nítido (*crisp*) (Oana et al., 2021; Schneider & Wagemann, 2012; Zamora Aviles, 2018). El difuso indica que cada caso puede tener diferentes grados de membresía en una condición, así, un caso puede estar completamente dentro, fuera o estar medianamente contenido. En general esto se refleja con un valor de membresía entre 0 y 1, donde 1 involucra completa membresía y 0 nula. El QCA nítido toma sólo los valores 0 y 1. El fuzzy QCA es la forma utilizada en esta tesis, ya que la presencia o no de las condiciones -bricolaje institucional, bricolaje emprendedor, cohesión comunitaria, participación, inclusión, eficacia- se dan en un continuo de valores por tanto se eligió un tipo de QCA que permita reflejar estos rangos de mejor manera.

En esta investigación fue importante estudiar las condiciones que son necesarias y/o suficientes para la negación del resultado pues, debido a la complejidad causal, lo que se explicó para el resultado no es

traspasable directamente a la negación (Schneider & Wagemann, 2012). Por ejemplo, si la condición bricolaje emprendedor es suficiente para el resultado eficacia, esto no implica que la falta de bricolaje sea suficiente para la ausencia de eficacia pues podría haber otros caminos hacia este resultado que compensen la ausencia de esta condición.

En cada QCA se analizaron las condiciones necesarias y suficientes por separado. Este orden de análisis permitió informar el segundo con el primero, en línea con las buenas prácticas reportadas en la literatura (Schneider & Wagemann, 2012, Chapter 9). En los siguientes apartados dentro de este capítulo metodológico operacionalizamos estas ideas de condición necesaria y suficiente, además, entregamos indicadores para operacionalizar estas definiciones.

Es importante notar que en esta tesis consideramos el QCA como metodología y no sólo como técnica, toda vez que, además de analizar las configuraciones que podrían explicar un resultado, también se analiza la definición de esas configuraciones y del resultado, en un proceso iterativo que permite ir refinando conceptualmente los ámbitos analizados, pasando cíclicamente por la etapa “antes del momento analítico” y la de “momento analítico” (Oana et al., 2021; Schneider & Wagemann, 2012). La primera etapa la entendemos como el estudio de cuáles condiciones son relevantes así como la membresía de los casos en ellas; la segunda corresponde al análisis más bien matemático de las configuraciones, el software podríamos decir, y su posterior análisis cualitativo en función de los casos (Oana et al., 2021). Aquí la nomenclatura difiere de lo presentado por Zamora Aviles (2018), aunque sin mayores consecuencias sustantivas. Esta consideración explica la decisión de definir sólo de manera general las distintas categorías ocupadas en el QCA y detallarlas extensamente en los capítulos de resultados, toda vez que las distintas definiciones son consecuencias de la investigación tanto como los propios resultados en relación a los objetivos de investigación.

Además, se ha indicado que cómo metodología, QCA podría tener distintos enfoques dependiendo de la relevancia que le dan a los casos, el modo de racionamiento y el de explicación (Thomann & Maggetti, 2020). En esta tesis hacemos explícito que el análisis se orientará a los casos, en el sentido de complementar nuestro análisis con el conocimiento sobre ellos. Además, tendrá un racionamiento inductivo exploratorio, donde buscamos generar nueva teoría a partir de la evidencia, por lo que analizamos todas las posibles condiciones. Finalmente, buscamos una interpretación sustantiva de los resultados del QCA, por lo que analizamos cuidadosamente las configuraciones no observadas. Volveremos sobre esto último y sobre el tipo de configuraciones que analizamos según el nivel de generalizaciones que buscamos en 3.5.3.2.

Ahora en términos concretos sobre cada objetivo específico a continuación resumimos cómo se abordaron. Decíamos, que el análisis cualitativo comparativo se complementa con el estudio previo sobre el caso general “Programa de Agua Potable Rural”, especialmente para abordar el objetivo específico 1 “Caracterizar el arreglo de coproducción para la entrega de agua potable en Chile”, y con un análisis exhaustivo posterior de algunos casos particulares, específicamente para el objetivo específico 5 “Establecer a través de qué mecanismos”.

Notar que los objetivos 2 “Caracterizar y conceptualizar los procesos...” y 3 “Caracterizar el contexto y los resultados...”, están íntimamente relacionados al 4 “Establecer que tipos de tradición comunitaria, de bricolaje institucional y de contextos...” pues son parte del método de QCA. En la descripción de Áviles, los objetivos 2 y 3 corresponden a la primera fase del QCA, “descripción de los casos”, mientras que el objetivo 4 corresponde a la segunda y tercera fase, “análisis comparativo de la relación entre las condiciones causales y el resultado”, y “análisis teórico entre el resultado comparativo y la teoría existente” (Zamora Aviles, 2018).

Todos los análisis descritos hasta ahora se abordan principalmente a través de entrevistas semiestructuradas a las personas claves identificadas, pero se complementan con información secundaria.

Finalmente, y en línea con lo presentado en el marco teórico, la metodología tuvo un interés especial en la cotidianidad y cómo las organizaciones ejecutan sus labores (Truelove & Cornea, 2021; Whaley et al., 2021). Este enfoque fue especialmente fructífero para poder estudiar la operación de un servicio coproducción desde una mirada crítica.

### **3.3 OPERACIONALIZACIÓN DE LOS CONCEPTOS CLAVES**

A continuación, detallamos la metodología en forma más concreta y específica, mostrando cómo se operacionalizaron los conceptos claves de la investigación. Este subcapítulo está dividido en tres partes donde, en cada una de ellas se muestra cómo se pasó desde los conceptos teóricos presentados en el capítulo anterior hasta las últimas categorías de análisis del QCA. Sin embargo, en vista de mostrar el proceso completo, ya que este también es resultado de la investigación, aquí mostramos de manera resumida las categorías finales reservando los capítulos 5 y 6 para los detalles y las justificaciones más precisas.

Se dividió este subcapítulo en tres partes atendiendo que hay conceptos que entendemos como resultados, otros como explicativos, y unos terceros que también serían explicativos pero que surgieron más desde el terreno que desde nuestra revisión teórica.

#### **3.3.1 CONCEPTOS ASOCIADOS A LOS RESULTADOS DE LOS APRS**

De acuerdo a los objetivos de investigación y a lo planteado en el marco teórico son tres los conceptos claves que la tesis trató como “dependientes” o de interés por explicar: eficacia, inclusión (económica) y participación. A continuación, explicamos cómo cada uno de estos conceptos se consideró en las distintas etapas de la investigación.

Eficacia en el marco teórico se entendió de manera implícita como entregar agua de manera segura, esto es “agua potable de una fuente mejorada accesible en las instalaciones, disponible cuando sea necesario y libre de contaminación fecal y química prioritaria” (OMS/UNICEF, 2021, p. 28). En vista de esto, durante la primera etapa de la investigación se consideró eficacia en función de la calidad y regularidad del servicio que entregan los APRs. A partir de lo obtenido en la segunda etapa la definición se precisó para considerar específicamente las interrupciones en el servicio, en sus dimensiones de extensión y emergencia/planificación, junto con la

presión, la calidad y disponibilidad del agua. Finalmente, para el análisis de QCA<sup>1</sup>, una organización eficaz se consideró como aquella con pocos cortes, sin problemas de calidad, ni de presión ni de disponibilidad reportados. Complementariamente, una organización con problemas de eficacia es una con muchos cortes y problemas adicionales, ya sea de calidad, disponibilidad y/o de presión; o con cortes razonables y con dos problemas adicionales; o con pocos cortes, pero con problemas graves.

Inclusión se entendía teóricamente como “tanto las exigencias materiales de existencia como las que se refieren al vínculo social que confieren seguridad vital, así como enlazar la diversidad social y el derecho a la diferencia con la promoción de la igualdad social en el acceso a toda suerte de bienes y recursos fundamentales, incluidos los derechos cívicos, políticos y sociales” (Godás & Gomá, 2008, p. 286). En la primera etapa se entendió como la ausencia de exclusión arbitraria en el servicio y también como la entrega de agua a todas las personas factibles técnicamente de recibir el servicio, independiente de su condición económica. Para la segunda etapa se entendió ya sólo como inclusión económica, específicamente como la existencia en la organización de acciones y relatos acerca de un interés sobre que la situación socioeconómica de las personas no sea un impedimento para acceder al servicio. Finalmente, para el análisis de QCA<sup>2</sup>, una organización con mucha preocupación por la inclusión en el cobro es una donde sus relatos y acciones explicitan que están en contra de cortar el suministro por deuda o que es importante tener una tarifa baja para el usuario. Complementariamente una organización sin preocupación por la inclusión en el cobro es aquella que no explicitó estar en contra de cortar el servicio y que no toman ninguna acción adicional para facilitar el acceso al servicio a personas con dificultades económicas.

Participación la indicábamos implícitamente como el proceso a través del cual el APR permite que quienes reciben el servicio puedan “compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ella” (Díaz, 2017, p. 343). Con lo anterior en mente, en la primera etapa se entendió participación como los posibles canales de información e influencia que los y las personas de la comunidad tienen disponibles respecto del APR. Para la segunda etapa se especificó lo anterior para estudiar el tipo y la cantidad de instancias de comunicación entre quienes reciben el servicio y el APR, así como el interés de la organización para que quienes reciban el servicio sean formalmente parte de ella. Así, para el análisis de QCA<sup>3</sup>, una organización con mucha preocupación por la participación es una que toma acciones y refieren una preocupación por la participación de todas las personas en la organización. En contraste, una organización con ausencia de preocupación por promover la participación es una donde o bien no refieren preocupación y realizan las mínimas instancias de participación requeridas, o bien refieren estar en contra de que todas las personas participen en la organización.

---

<sup>1</sup> Esto se explica en extenso en 6.2.1 Operacionalizando eficacia.

<sup>2</sup> Ver 6.3.1 Operacionalizando la preocupación por la inclusión en el cobro.

<sup>3</sup> Ver 6.4.1 Operacionalizando la preocupación por la participación

### 3.3.2 CONCEPTOS ASOCIADOS A LOS PROCESOS EXPLICATIVOS

Del marco teórico y de los objetivos de investigación se extrae que son tres los procesos que organizaron esta investigación y que podrían estar explicando los resultados que alcanzan las organizaciones en los términos que explicamos recién. Estos tres conceptos son bricolaje institucional, cohesión comunitaria y bricolaje emprendedor. Al igual que antes, pasamos a explicar cómo se entendieron cada uno de estos conceptos a lo largo de esta investigación.

En el marco teórico se detalló bricolaje institucional como “un proceso por el cual las personas... ensamblan o reconfiguran arreglos institucionales, con cualesquiera materiales y recursos disponibles, independiente de su propósito original” (Cleaver & De Koning, 2015). En la etapa inicial se entendió este concepto como la existencia de funciones más allá del agua que tendrían los APRs en sus localidades así como la existencia de una función social y un rol integrador para estas organizaciones. En la segunda etapa esto se operacionaliza como la existencia de roles de las organizaciones más allá del agua y un entendimiento sobre una posible función social y rol integrador que indica que las organizaciones deberían aportar más que sólo agua a su comunidad, así como discrepancias entre el entendimiento que tienen sobre el apoyo que deben recibir desde el Estado para realizar grandes mantenciones y lo formal establecido en la normativa en este respecto. Con lo obtenido en la primera y segunda etapa, se entendió que el bricolaje institucional puede ocurrir en tres niveles: a nivel del rol de las personas que forman la organización, del rol de la organización en el arreglo de coproducción, y del propósito del arreglo de coproducción. Con lo anterior, para el QCA<sup>4</sup> se circunscribe el análisis a este último tipo de bricolaje institucional, definiendo que una organización presenta mucho bricolaje institucional de propósito, si busca desarrollar a su comunidad. Esto es, en sus respuestas explican que son actores claves de la comunidad y que la entrega del agua es un medio para promover el desarrollo de la comunidad a través de variadas iniciativas. En oposición, una organización que no presenta bricolaje institucional de propósito, es una que tiene foco en el servicio. Más precisamente, es una organización cuyo entendimiento de la “función social” del APR se circunscribe a la entrega de agua y no existe un entendimiento complejo del servicio.

Decíamos que cohesión comunitaria era un sentimiento de continuidad que vincula el quehacer de la organización al quehacer solidario y de ayuda mutua de la localidad. En la primera etapa de la investigación esto se entendió como la importancia que tiene la historia de localidad en el quehacer de la organización. En la segunda etapa este ámbito se operacionaliza concretamente como la percepción sobre si existe una preocupación por la ayuda mutua en la comunidad y por el posible apoyo de esta a la organización. Con esto, para el QCA<sup>5</sup> se consideró que una organización con mucha cohesión comunitaria es una donde al preguntarle sobre los intereses de la comunidad indican que a su localidad les interesa el agua, pero también los aspectos

---

<sup>4</sup> Ver 5.2 Bricolaje institucional: a nivel de la persona, de la organización y del arreglo y 6.1.1 Bricolaje institucional.

<sup>5</sup> Ver 5.4.3 Percepción sobre cohesión comunitaria: Organizaciones engarzadas en sus comunidades y 6.1.4 Percepción de cohesión comunitaria.

sociales y de ayuda mutua; y además no informan ningún problema en la relación con su comunidad. Complementariamente, en una organización sin cohesión comunitaria las personas indican que a la comunidad sólo le interesa el agua y además reportan algún conflicto grave con su comunidad.

Bricolaje emprendedor fue definido en el marco teórico como “operar de manera ingeniosa con los recursos a la mano [making do]” (Baker & Nelson, 2005). En la primera etapa se operacionalizó como los procesos y recursos que discrepan con la manera de operar establecida formalmente por el Estado. Si en la primera etapa se mantuvo una operacionalización más bien exploratoria, en la segunda utilizamos una versión más acotada donde se incluyen ejemplos concretos. Específicamente: el no seguimiento de la norma respecto de la tenencia de tierra y agua, la gestión de los recursos, incluida la utilización de redes para obtener información y la iniciativa respecto de proyectos y ayuda estatal, y la existencia de innovación. Así, en el QCA<sup>6</sup> se consideró que una organización que presenta mucho bricolaje emprendedor es aquella que presenta muchas acciones en la administración de sus recursos y en la administración de la relación con actores estatales, y además ha innovado respecto de su forma de funcionar. En contraposición, una organización con bricolaje emprendedor básico es aquella que casi no presenta acciones.

### 3.3.3 OTROS CONCEPTOS QUE SE CONSIDERARON CON POSIBLE PODER EXPLICATIVO

Los últimos conceptos que faltarían por operacionalizar corresponde a qué entendemos como el arreglo de coproducción en general y, a partir de los resultados de las primeras etapas, qué entendemos por los recursos de la organización.

Definíamos un arreglo de coproducción como una forma de participación donde la entrega de servicios públicos se realiza a través de relaciones continuas y de largo plazo entre agencias del Estado y grupos organizados de la ciudadanía, donde ambas partes hacen contribuciones sustanciales de recursos y tienen injerencia en la operación cotidiana del servicio. En línea con esto, en la primera etapa de la investigación se consideró el arreglo de coproducción como las funciones que ejercen y los recursos que utilizan las organizaciones y el Estado para la entrega del servicio, considerando, además, específicamente el contexto hídrico en el cual se instalan estas organizaciones y los cambios previstos para el arreglo en el futuro. Notar que aquí se consideran tanto las funciones formales, y las emergentes que discutimos recién. Para la segunda etapa, el arreglo de coproducción se centró en el contexto hídrico local y en los cambios previstos. Los demás ámbitos que considera el concepto fueron abordados por las operacionalizaciones que ya hemos discutido, salvo los recursos.

Los recursos de la organización se consideraron implícitamente en el marco teórico como los medios formales que pueden utilizar para alcanzar un fin, formales en el sentido de responder a un medio sancionado externamente como válido o pertinente, se incluyen aquí principalmente la infraestructura de la organización,

---

<sup>6</sup> Ver 5.3 Bricolaje emprendedor: Operar un APR es mucho más complejo de lo que parece y 6.1.2 Bricolaje emprendedor.

el nivel educacional y económico de las personas de la organización y la localidad. Este concepto apareció más claramente posterior a la primera etapa donde sólo se consideró de manera exploratoria. Así, para la segunda etapa los recursos de una organización se operacionalizaron como la infraestructura y la cantidad de personas asalariadas con las que cuenta, los estudios formales de quienes ocupan los cargos principales, así como su experiencia asociada al APR y su disponibilidad horaria. Con esto, para el QCA<sup>7</sup> se tomó como una organización con muchos recursos aquella que tiene al menos 500 conexiones y quien ocupa la presidencia tiene al menos la enseñanza media completa. Complementariamente, una organización casi sin recursos corresponde a una que tiene hasta 200 conexiones y concentraciones de menos de 15 conexiones por kilómetro de red.

### **3.4 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS PARA LA PRIMERA ETAPA**

El Ob1. “Caracterizar el arreglo de coproducción para la entrega de agua potable en Chile desde sus inicios en 1960 a 2020 ...” se abordó con la recolección de información a través de entrevistas en profundidad a decisores públicos y dirigentes APRs. Los actores entrevistados corresponden a personas involucradas por largo tiempo con estas organizaciones. Si bien, la revisión de la literatura indica al menos siete reparticiones públicas relevantes (Espinosa & Vidal, 2014), se identificó que dado el interés en el programa a cargo del Ministerio de Obras Públicas, las entrevistas debían enfocarse en esa repartición y en las personas que se han involucrado por largo tiempo. Asimismo, la literatura refiere que en FENAPRU han habido dirigentes claves quienes han participado desde el 2004 en adelante (Hevia, 2017; Nicolas-Artero, 2016), algunos de los cuales también se entrevistó. Este trabajo se benefició de relaciones ya construidas con dirigentes y decisores actuales a través de la organización de eventos a nivel nacional y regional, así como un proyecto de investigación paralelo realizado a nivel provincial.

Específicamente los criterios de selección para las entrevistas fueron dos: personas que se hayan relacionado con el programa en sus primeras etapas y que se hayan mantenido en el programa por largo tiempo. Como criterio de saturación mínimo se consideró que la experiencia conjunta de las personas entrevistadas cubra todo el periodo estudiado y a ambas partes de la relación de coproducción: Estado y organizaciones comunitarias. Lo anterior se tradujo en entrevistas a seis personas, totalizando siete encuentros. Para incorporar la visión estatal se entrevistaron a dos exfuncionarios que trabajaron 30 años en el programa, entre las décadas de los 70 y de los 2000, cada uno de los cuales se entrevistó dos veces. Además, se realizó una entrevista conjunta a un funcionario y funcionaria actual del programa. Si bien se buscó entrevistar al director nacional de este programa, él delegó la entrevista en este funcionario y funcionaria. Para las organizaciones comunitarias se entrevistó una dirigente y un dirigente de FENAPRU, ambos de la Región de O’Higgins, a cada persona se le realizó una entrevista. Ambos eran personas activas en sus organizaciones al momento de la

---

<sup>7</sup> Ver 5.4.1 Los recursos e infraestructura de los APRs visitados, 5.4.2 Los recursos de la dirigencia y la planta funcionaria, y 6.1.3 Recursos.

entrevista, ambos comenzaron su trayectoria en el agua potable rural desde la década de los 80. Las entrevistas se realizaron entre octubre y diciembre de 2020 de manera virtual en vista de la pandemia COVID.

Los temas abordados en las entrevistas se detallan en la Tabla 3-1. La pauta completa de entrevista se encuentra en el anexo A. 1 *Pauta de entrevistas para objetivo histórico*. Vale la pena mencionar que los ámbitos se discutieron en perspectiva histórica, esto es, tratando no sólo como se expresa en una época particular, si no que también, cómo fue variando a lo largo del tiempo.

Tabla 3-1. Pauta simplificada de entrevistas semiestructuradas para el objetivo específico 1.

| ÁMBITO GENERAL                            | ÁMBITO PARTICULAR   |
|---|---|
| <b>Arreglo de coproducción y contexto</b> | Funciones de cada actor   |
|   | Cambios en estas funciones en el tiempo   |
|   | Diferencias en las funciones respecto de lo urbano                              |
|   | Fortalezas y debilidades de cara al futuro                                      |
|   | Factores que serían importantes   |
|   | Escasez hídrica y APRs  |
| <b>Bricolaje emprendedor</b>              | Recursos utilizados por los APRs  |
|   | Complejidades de la entrega de agua   |
|   | Formas de solución de los problemas en la operación                             |
|   | Aprendizajes  |
|   | Cambios a la infraestructura y normativa interna realizados por la organización |
|   | Manejo de la reglamentación   |
| <b>Bricolaje institucional</b>            | Manejo de la reglamentación en caso de estar fuera de norma                     |
|   | Qué es la "función social y el rol integrador"                                  |
| <b>Cohesión comunitaria</b>               | Otros servicios entregados por los APRs   |
|   | Origen de la "función social y el rol integrador"                               |
|   | Referencias a la historia comunitaria u organizacional durante la operación     |
| <b>Eficacia</b>                           | Importancia de que la comunidad esté a cargo                                    |
| <b>Inclusión</b>                          | Calidad y regularidad alcanzada por los APRs                                    |
|   | ¿Entregan agua a toda la comunidad?   |
|   | Solidaridad en los APRs   |
|   | Factores para fijar una tarifa  |
|   | Rol de la micromedición   |
|   | Manejo morosidad  |
| <b>Participación</b>                      | Manejo morosidad y corte del servicio   |
|   | Diferencias entre socios y usuarios   |
|   | ¿Cree usted que es importante que todas las personas usuarias sean socias?      |
|   | Formas de comunicación de la organización con sus usuarios                      |
|   | Facilidad de que los usuarios se enteren de los asuntos de la organización      |

Las entrevistas se complementaron con revisión de fuentes secundarias tales como leyes, documentos del gobierno de Chile sobre la solicitud y evaluación de préstamos BID, así como otros estudios y la literatura académica. Entre estos se destaca la revisión de documentos oficiales del Estado de Chile que fueron publicados, por primera vez y gracias a esta investigación, por el BID tras una petición de transparencia al organismo internacional (Gobierno de Chile, 1964, 1980a, 1985, entre otros).

Para analizar la información se realizó un análisis temático respecto de las tensiones hipotetizadas, comparando las miradas Estatales y de los APRs. Los relatos y textos se analizaron usando el software AtlasTi.

### **3.5 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS PARA LA SEGUNDA ETAPA**

En este subcapítulo seguimos detallando cómo se ejecutó la investigación, en particular, los objetivos más intensivos en trabajo de campo. Vale la pena volver a mencionar que la elección de esta región se condice con la intencionalidad de buscar casos que funcionen bien y que puedan entregar insumos de cómo estas organizaciones trabajan en situaciones con menor estrés que sus pares del centro-norte del país.

El capítulo está subdividido en tres partes. La primera, muestra los criterios para inclusión y exclusión de organizaciones dentro de la región de Los Lagos. La segunda, discute los instrumentos para la realización de entrevistas en cada organización. Finalmente, en la tercera presenta los parámetros específicos que se utilizaron en la ejecución del QCA.

#### **3.5.1 SELECCIÓN DE CASOS PARA LA SEGUNDA ETAPA, ASOCIADA A LOS OBJETIVOS REGIONALES**

Llamamos objetivos regionales a aquellos enfocados en la caracterización de las organizaciones en la región de Los Lagos. En concreto, los objetivos 2 “Caracterizar y conceptualizar los procesos de continuidad organizacional, de bricolaje institucional y emprendedor...” y 3 “Caracterizar el contexto y los resultados...” se corresponden con entregar una visión particular y situada sobre los aspectos identificados en la literatura y en el ámbito nacional. Los resultados, si bien incorporan datos secundarios disponibles a nivel regional, descansan principalmente en lo obtenido de una muestra de organizaciones en la región a través de entrevistas semi-estructuradas. De esta manera, aquí explicamos cómo se identificó la muestra.

En esta investigación, a partir de lo explicado en el marco teórico, se consideran a priori cinco condiciones que podrían explicar la presencia o no de avances hacia una mayor inclusión, participación y eficacia: i. existencia de procesos de bricolaje institucional, ii. bricolaje emprendedor, y de iii. cohesión comunitaria, iv. recursos (formales) de la organización, y v. contexto hídrico del arreglo de coproducción, según detallamos recién en 3.3. Los casos se escogieron de manera de incorporar la mayor diversidad en términos de las condiciones posiblemente “explicativas” y de las condiciones de “resultado”. Sin embargo, sólo algunos aspectos parciales de cada concepto pudieron observarse antes de visitar los casos:

- Sobre el contexto hídrico, se consiguieron datos sobre la variación en la cantidad de lluvia y sobre la cobertura de suelo en cada localidad.
- Sobre los recursos, fue posible obtener información sobre el tamaño y antigüedad de la organización, además del nivel socioeconómico de la localidad.

A continuación, detallamos cómo se utilizó esta información parcial para identificar una muestra relevante para nuestros objetivos. La información georreferenciada fue analizada en QGIS 3.16 (QGIS Development Team, 2022) con el apoyo profesional de Jessica Castillo<sup>8</sup>, cualquier error es responsabilidad del autor.

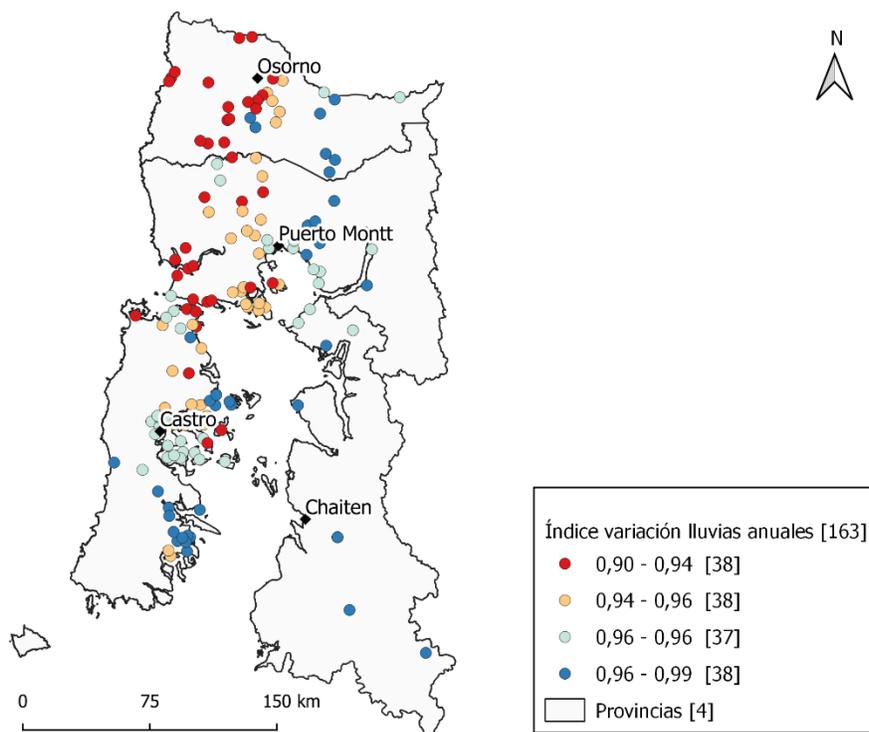
#### *3.5.1.1 Selección de acuerdo a información previa sobre el contexto hídrico*

A partir de la información georreferenciada que se obtuvo desde el MOP para la ubicación de las organizaciones (Undurraga Guerra, 2019) se estimó por un lado, la variación de las lluvias, y por otro, la presión de uso. Para lo primero, se generó un radio de 15 kilómetros y se calculó la lluvia total por kilómetro cuadrado en dicho radio para cada año a partir de los datos históricos de lluvia (CR2, n.d.). La creación del radio permite incorporar más información en cada APR bajo el entendido que la lluvia es un fenómeno extendido geográficamente. Notar que existen otras fuentes de recarga de acuíferos más allá de lluvia o más allá de los fenómenos que ocurran cerca de la organización, sin embargo, el ejercicio presentado aquí se estima como una aproximación suficiente para los objetivos de investigación. Finalmente, se comparó la lluvia anual promedio entre los años 1979 y 2009 frente a la lluvia promedio entre los años 2010 y 2019, calculándose un índice de variación entre ambos promedios. La elección de los años se hizo en función de la aparición de la mega sequía en Chile (Garreaud et al., 2020). Por simplicidad, se consideró cómo organizaciones relevantes respecto de escasez a aquellas que pertenecen al primer cuartil con mayor disminución de lluvia, es decir, aquellas que presentaban un índice de lluvias de 94,05% o menos. La Figura 3-1 muestra los valores para todas las organizaciones con las cuales se contó con información.

---

<sup>8</sup> jecacm@gmail.com

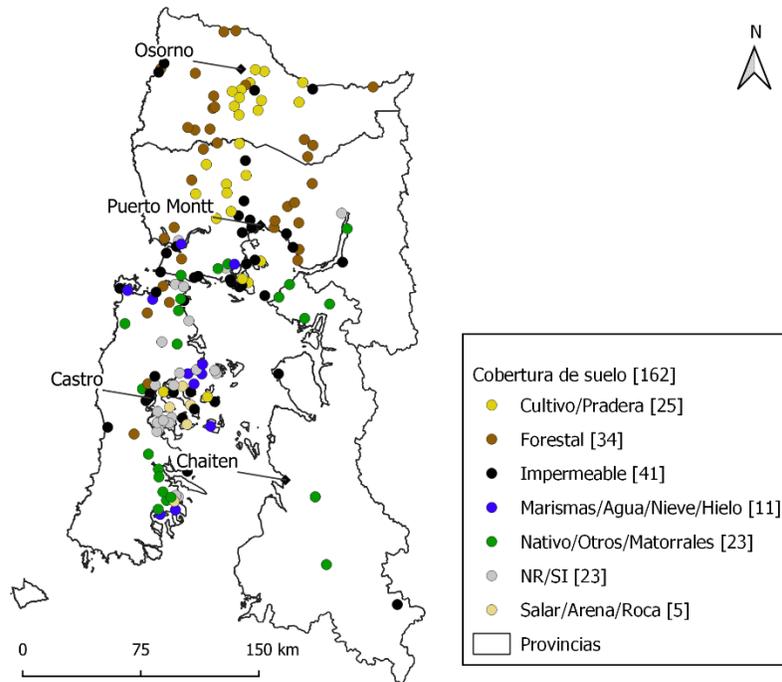
Figura 3-1. Índice de variación en la lluvia anual caída (promedio anual 1979-2009 frente a 2010-2019).



Sobre lo segundo, el uso de agua, existe una la falta de información sobre el consumo actual en la región de Los Lagos. Ante esto, se optó por analizar la cobertura de suelo alrededor de cada APR como un indicador de la presión por consumo de agua que este sufre. Para lo anterior, se generó un radio de tres kilómetros que permitiera analizar posteriormente cuáles eran las coberturas de suelo que más predominaban. La cobertura de suelo utilizada fue la resultante de una investigación realizada en 2014 para todo Chile (Hernández et al., 2016).

De esta manera, para cada APR se identificó si este se destacaba por algún tipo de cobertura de suelo que estuviera asociado a un tipo de consumo. Aquí se entiende que una organización se “destaca” al tener un alto porcentaje en ese tipo de superficie específico, en concreto, esto se operacionaliza en estar en el cuartil superior de porcentaje de superficie para el tipo de cobertura en análisis. Los tipos de cobertura analizados eran impermeable, forestal, pradera, agua y salar. Las coberturas por las cuales se destacaban se analizaron exactamente en el orden recién descrito, en el supuesto que este es el orden de mayor a menor consumo, esto se vuelve relevante en algunos casos donde las organizaciones se destacaban en varias coberturas. También se identificaron organizaciones que no se destacaban por ninguna cobertura. La Figura 3-2 muestra el resultado de este análisis.

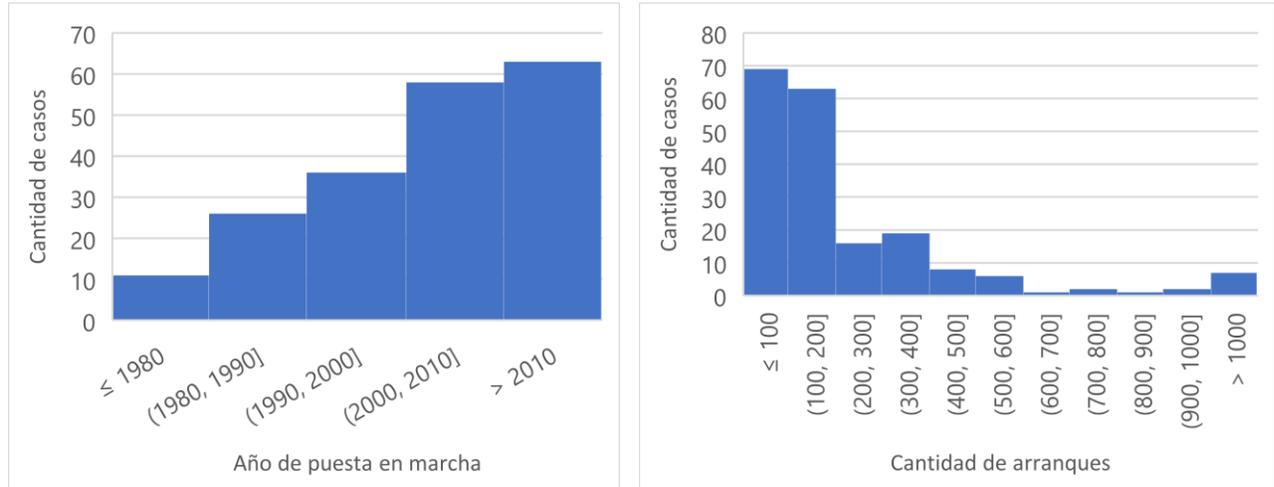
Figura 3-2. Cobertura de suelo predominante en los alrededores de cada APR según la heurística descrita.



### 3.5.1.2 Selección de acuerdo a información previa sobre los recursos de la organización

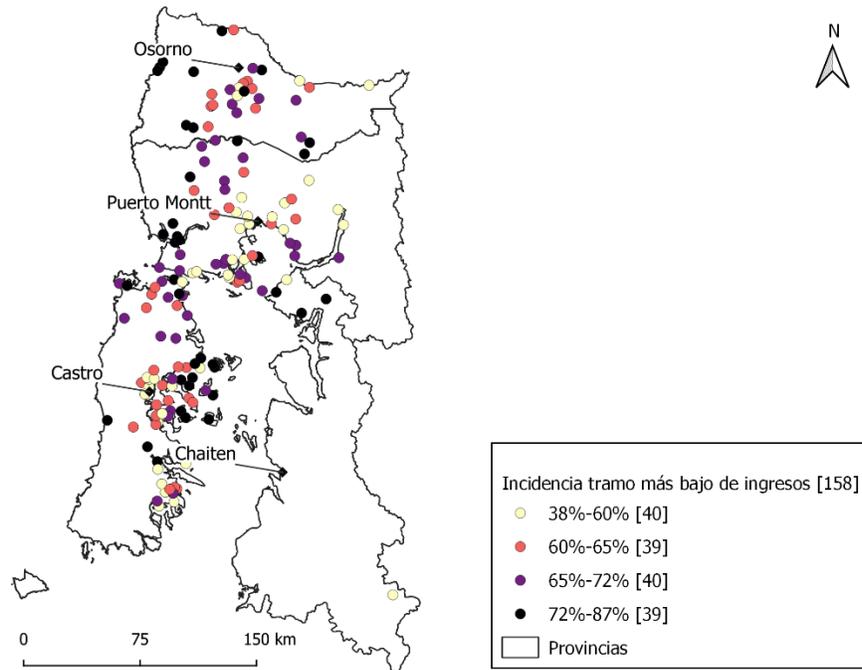
El tamaño y la antigüedad de las organizaciones se estimaron a partir de la información secundaria que registra el MOP (Undurraga Guerra, 2019). Los histogramas de la Figura 3-3 muestran la dispersión de ambas variables. Si bien el análisis detallado sobre estas variables se reserva para 5.4 y 6.1, en este punto es relevante indicar que en la selección a priori se consideraron como organizaciones notables respecto de la antigüedad a aquellas que se instalaron antes de 1990, en vista de que, cómo se verá después en los capítulos de resultados, corresponden a aquellas organizaciones creadas antes de la privatización del sector sanitario urbano y la disolución de SENDOS. De la misma manera, se consideran como organizaciones relevantes respecto del tamaño a aquellas organizaciones con hasta 300 arranques, toda vez que son las más comunes y las que la ley estima como foco para el apoyo estatal.

Figura 3-3. Cantidad de organizaciones en la Región de Los Lagos según año de puesta en marcha (izquierda) y según cantidad de arranques (derecha). Datos a diciembre de 2018.



Para estimar el nivel socioeconómico de cada localidad, se utilizó la información del Registro Social de Hogares a diciembre 2019, es decir, antes de la pandemia en consideración que la tesis busca estimar la situación del APR en condiciones normales. Esta información se encuentra desagregada por unidad vecinal (MIDESO, 2019), por lo cual a cada APR se le asignó la información de la unidad donde se encuentra emplazada. Es importante hacer la salvedad que cada organización puede servir más de una unidad vecinal, sin embargo, en vista de las visitas a terreno realizadas, la unidad vecinal “cabecera” sería siempre la más relevante. En línea con lo realizado para la escasez hídrica, se considerarán como relevantes respecto de la situación socioeconómica a las organizaciones que están en el cuartil con mayor incidencia de personas de bajos recursos. Es decir, serán relevantes aquellas organizaciones cuyo porcentaje de personas en el tramo 0%-40% de ingresos del Registro Social de Hogares alcanzan a lo menos el 71,7% de la población total. La Figura 3-4 muestra el detalle del análisis.

Figura 3-4. Cantidad de hogares en el tramo 0-40% de ingresos según el Registro Social de Hogares a diciembre 2019.



### 3.5.1.3 Selección y exclusión final de organizaciones para visitar

Tal como se indicó al inicio, los casos se seleccionaron de manera de poder aumentar las probabilidades de encontrar casos que muestren distintos valores en las condiciones consideradas relevantes. Con todo lo descrito, a través de un proceso iterativo se buscaron casos que representen al menos todos los pares posibles de condiciones ex-ante con las que se cuenta información. También se buscó incorporar aquellos casos más extremos en cada condición. Finalmente, también se utilizaron factores logísticos como interés de la organización en participar y la posibilidad de llegar con relativa facilidad a las organizaciones.

Esto se complementó con algunos criterios de exclusión logísticos donde no se consideró a aquellas organizaciones de la provincia de Palena y a las de Chiloé que no se encuentren en la Isla Grande del mismo nombre. Asimismo, se decidió excluir a seis organizaciones con las cuales ya se había trabajado en otras investigaciones para evitar el sobre estudio de las comunidades. Finalmente, si bien no se excluyó tomando como dato la cantidad de personas que se declaran como indígenas en las localidades, tampoco se consideró como un criterio de inclusión dada la falta de experiencia del investigador en este ámbito, por las implicancias éticas mayores y por no estar en el foco de la investigación. Uno de los resultados finales de estos criterios se tradujo en la exclusión de la comuna de San Juan de la Costa pues de los cuatro APRs en el programa, dos ya habían sido visitados (Pareja Pineda et al., 2022) y dos no quisieron participar. Es importante realizar esta salvedad pues esta comuna ha sido el foco de al menos una investigación que ha analizado las relaciones de poder en torno al agua, estudiando tangencialmente a los APRs de la zona (Bravo & Fragkou, 2019).

La Tabla 3-2 y la Figura 3-5 muestra las características de la muestra final.

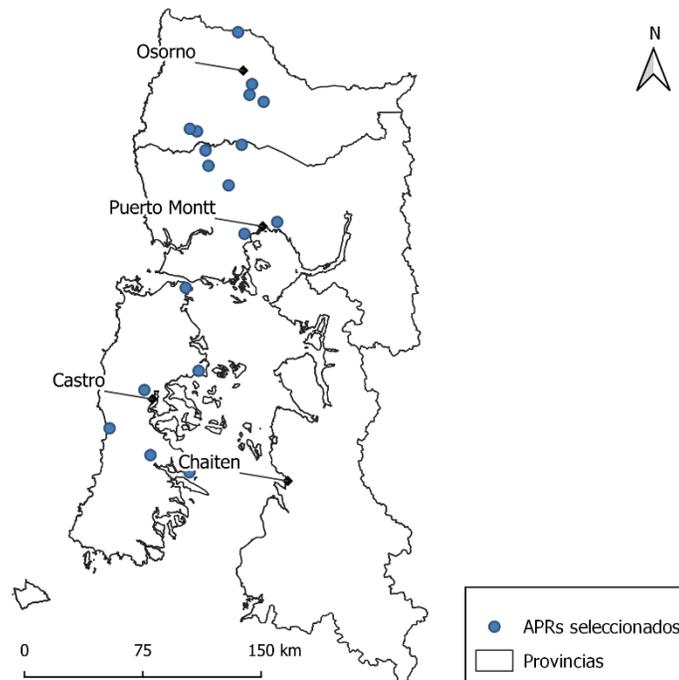
Tabla 3-2. Organizaciones seleccionadas y visitadas.

Se indican la presencia (celda en negro) o ausencia (en blanco) según las cinco condiciones ex-ante, así como la cobertura más característica. Además, en algunos casos se indica el ranking de la organización según la condición: si está la celda en negro (blanco) el número indica el ordenamiento según menos a más presencia (ausencia). Por ejemplo, Mediano\_16 es la novena organización más antigua, mientras que Mayor\_17 es la octava menos pequeña y la quinta con mayor presencia de cobertura de suelo impermeable.

| PROV.    | COMUNA     | NOMBRE <sup>9</sup> | Año <= 1990 | <=300 ARRANQUES | 0-40 RSH >=72% | LLUVIAS <=94% | COBERTURA               |
|----------|------------|---------------------|-------------|-----------------|----------------|---------------|-------------------------|
| Chiloé   | Ancud      | Mediano_16          | 9°          |                 |                | 4°            | -                       |
| Chiloé   | Castro     | Menor_12            |             |                 |                |               | Nativo/Otros/Matorrales |
| Chiloé   | Chonchi    | Menor_8             |             |                 |                |               | Impermeable             |
| Chiloé   | Chonchi    | Pequeño_3           |             |                 |                |               | Nativo/Otros/Matorrales |
| Chiloé   | Dalcahue   | Menor_10            |             |                 |                |               | -                       |
| Chiloé   | Mayor_17   | Mayor_17            |             | 8°              |                |               | Impermeable (5°)        |
| Llanqui. | Fresia     | Pequeño_1           |             | 7°              |                |               | Cultivo/Pradera         |
| Llanqui. | Fresia     | Mediano_14          | 9°          |                 |                |               | Forestal                |
| Llanqui. | Frutillar  | Mediano_15          | 1°          |                 |                |               | Cultivo/Pradera (8°)    |
| Llanqui. | Llanquihue | Menor_11            |             |                 |                |               | Cultivo/Pradera         |
| Llanqui. | Pto. Montt | Mayor_18            |             | 2°              | 5°             |               | Forestal                |
| Llanqui. | Pto. Montt | Menor_7             |             |                 |                |               | Impermeable             |
| Osorno   | Osorno     | Mediano_13          | 4°          |                 |                |               | Cultivo/Pradera (10°)   |
| Osorno   | Osorno     | Menor_9             |             |                 |                |               | Cultivo/Pradera (4°)    |
| Osorno   | Purranque  | Pequeño_2           |             |                 | 1°             |               | Forestal (8°)           |
| Osorno   | Purranque  | Menor_6             | 4°          |                 |                |               | Forestal (2°)           |
| Osorno   | Río Negro  | Pequeño_4           | 7°          |                 |                | No Mapa       | -                       |
| Osorno   | San Pablo  | Pequeño_5           |             |                 |                | 8°            | Forestal                |

<sup>9</sup> Las organizaciones fueron anonimizadas con un número según la cantidad de arranques informada por el MOP, desde más pequeñas a más grandes.

Figura 3-5. Localización geográfica aproximada de cada organización seleccionada y visitada.



### 3.5.2 INSTRUMENTO PARA LA TOMA DE DATOS EN LAS ORGANIZACIONES

El instrumento para las entrevistas semiestructuradas que se aplicó en cada organización se construyó en base a lo recopilado de manera teórica y lo obtenido a través del objetivo específico 1. Cada organización se visitó en una sola ocasión y cada visita tomó entre una y tres horas, dependiendo de la cantidad de entrevistas y si se revisaron las instalaciones. En cada visita se buscó entrevistar a la presidencia y al funcionario o funcionaria más antigua, realizándose un total de 23 entrevistas, nueve de las cuales se realizaron de manera conjunta. En cuatro organizaciones se entrevistó sólo a una persona, de estas cuatro, en tres porque no fue posible agendar con la segunda persona de interés y en una porque la organización resultó ser parte de la municipalidad. Las entrevistas se realizaron de manera presencial en las oficinas de la organización o en los hogares de las personas entrevistadas, según su preferencia y en concordancia con los protocolos sanitarios vigentes en el momento. Las entrevistas se realizaron entre noviembre de 2021 y febrero de 2022, concentrándose 19 de ellas en el 2021. Además, de las entrevistas propiamente tal, en varios lugares se visitaron las instalaciones, tales como estanques y salas de tratamiento y filtrado.

La Tabla 3-3 muestra los ámbitos considerados de acuerdo a la operacionalización que se discutió antes en 3.3. El instrumento completo se encuentra en el apéndice A. 2 *Pauta de entrevistas para objetivos regionales*.

Tabla 3-3. Preguntas realizadas según cada ámbito de acuerdo con la operacionalización recién realizada.

| ÁMBITO   | PREGUNTA   |
|--|--|
| <b>Arreglo de coproducción</b>                 | Cambios respecto del uso y disponibilidad del agua<br>Características de un/a buen/a trabajador/a o dirigente/a<br>Razones del éxito (elección de 2 entre 10 opciones):<br>Buena atención al público<br>Agua saludable<br>Servicio de agua sin cortes<br>Que tenga apoyo del MOP<br>Bajo precio para el usuario<br>Capacitaciones y ganas de aprender<br>Fondos suficientes<br>Que la comunidad participe y apoye<br>Que entregue más servicios que solo agua (becas, ayudas, etc.)<br>Que cuide el agua<br>Proyecciones para los APRs en el mediano y largo plazo |
| <b>Recursos</b>                                | Año de creación<br>Cantidad de arranques<br>Cantidad de estanques y capacidad de ellos<br>Kilómetros de red<br>Tipo de toma de agua principal<br>Cantidad de personas funcionarias<br>Años en el cargo de la persona entrevistada<br>Nivel educacional de la persona entrevistada<br>Disponibilidad de tiempo de la persona entrevistada   |
| <b>Bricolaje institucional</b>                 | Opinión sobre forma de financiamiento para mantenciones grandes<br>Definición que representa mejor a su APR (4 opciones)<br>Organización que gestiona agua potable para la comunidad<br>Organización que entrega diversos servicios a la comunidad<br>Organización que promueve la unión de la comunidad<br>Empresa pública que provee agua potable<br>Servicios adicionales a la comunidad<br>Interpretación sobre la "función social y el rol integrador"  |
| <b>Percepción de cohesión comunitaria</b>      | Domicilio de la persona entrevistada<br>Importancia del pasado en el trabajo cotidiano<br>Opinión sobre los intereses de la comunidad<br>A la mayoría de las personas le interesa sólo el agua<br>A la comunidad le importan los aspectos sociales y de ayuda mutua<br>Relación con otras organizaciones de la localidad   |
| <b>Eficacia</b>                                | Actividades de mantención que realizan<br>Frecuencia cortes totales planificados<br>Frecuencia de cortes no planificados<br>Tienen llave de corte<br>Frecuencia de cortes sectoriales no planificados<br>Ha recibido multas<br>Percepción calidad del agua<br>Percepción presión del agua<br>Disponibilidad de agua potable  |
| <b>Preocupación por la inclusión económica</b> | Descripción de la tarifa<br>Causales para cortar el suministro<br>Acciones para asegurar que se paguen las cuentas<br>Apoyo a las personas para postular a subsidio  |

| ÁMBITO                                   | PREGUNTA   |
|--|--|
| <b>Preocupación por la participación</b> | Cantidad de personas socias<br>Formas de comunicación con las personas usuarias<br>¿Cree que es importante que todas las personas usuarias sean socias?<br>Frecuencia de las asambleas (periodo antes de la pandemia)<br>Disponibilidad de tiempo del operador |

### 3.5.3 ANÁLISIS DE LOS DATOS A NIVEL REGIONAL Y QCA

Como se indicó, los objetivos “4. Establecer que tipos de continuidad organizacional, de bricolaje institucional y emprendedor...”, y “5. Establecer a través de qué mecanismos...” se abordan a través del análisis cualitativo comparado, o QCA por sus siglas en inglés. Es importante precisar que en realidad se realizaron seis análisis de QCA, tres para cada resultado de interés y tres para la negación de cada uno de ellos. En este apartado mostramos los parámetros utilizados durante el análisis de QCA, dejando, según indicamos antes, la operacionalización detallada de las condiciones probablemente causales y las de outcome para el capítulo 6 *Caminos hacia los resultados en los APRs visitados*. Se hace esto para que dicha operacionalización se pondere como el resultado lógico de las demás etapas de investigación y para que se aprecie también la pertinencia de esa operacionalización al contexto específico de análisis.

Para todos los análisis se ocupó el software R v4.1.2 (R Core Team, 2021) y el paquete SetMethods con sus dependencias (Dusa, 2019; Oana & Schneider, 2018). Previamente, los relatos y datos obtenidos se analizaron en Atlas Ti y en Microsoft Excel.

#### 3.5.3.1 Parámetros para los análisis de necesidad

Decíamos que una condición será necesaria si ésta se presenta en todos los casos donde el resultado está presente, sin embargo, dada la complejidad de la realidad social rara vez ocurre que una condición calce exactamente con esta definición. Por lo anterior, es necesario recurrir a parámetros e indicadores estandarizados que, si bien se leen e interpretan de manera distinta, son un símil al coeficiente de correlación que se suele calcular para regresiones lineales. De esta manera, para identificar cuáles condiciones pueden ser consideradas como necesarias se utilizaron los indicadores de ajuste tradicionales: consistencia (*consistency*), cobertura (*coverage*) y relevancia de necesidad (*relevance of necessity*) (Oana et al., 2021; Schneider & Wagemann, 2012). La consistencia indica la proporción de casos donde la membresía en la(s) condición(es) es mayor que la membresía en el resultado, este indicador refleja directamente la definición de necesidad. En específico:

$$Consistencia_{Necesidad}(X \text{ para } Y) = \frac{\sum_{i=casos} \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=casos} Y_i}$$

Donde X es la membresía en la posible condición necesaria e Y en el resultado. Notamos que este indicador varía entre 0 y 1, donde 1 indica una asociación de necesidad perfecta. Utilizamos como valor de referencia una consistencia de al menos 0,9 para indicar una relación suficientemente evidente, en línea con las

recomendaciones de la literatura (Oana et al., 2021; Schneider & Wagemann, 2012). Este indicador debe complementarse con la revisión de casos cualitativamente contradictorios (*deviant consistency in kind*) para necesidad. Estos casos muestran la condición, pero no el resultado, contradiciendo la definición de necesidad. La sola existencia de casos cualitativamente contradictorios no desecha per se una posible asociación de necesidad, pero es importante tenerla en cuenta (op.cit.).

Por su parte, la cobertura para necesidad indica si el conjunto de la condición es demasiado grande como para ser relevante (Oana et al., 2021; Schneider & Wagemann, 2012). Por ejemplo, si todos los casos/comités presentan completa membresía en bricolaje emprendedor, obviamente esta condición será necesaria para el resultado eficacia, pero su relevancia queda cuestionada pues sería casi como considerar que para que un comité sea eficaz, es necesario que sea un comité. La cobertura queda definida según la formula siguiente:

$$Cobertura_{Necesidad}(X \text{ para } Y) = \frac{\sum_{i=casos} \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=casos} X_i}$$

Este indicador también varía entre 0 y 1. Una cobertura cercana a 0 indicaría que la membresía en el resultado es siempre menor que en la condición y por tanto la relación de necesidad sería trivial. Es importante hacer notar que este indicador sólo es relevante si la condición ya es suficientemente consistente (op.cit.).

Finalmente, la relevancia de necesidad (RdN por sus siglas en inglés) surge como indicador al notar que, si las membresías en X e Y son muy similares, o bien si son algo similares, pero existen pocos casos de poca membresía en X, podemos estar en frente de una condición con buena consistencia y cobertura pero que en realidad no aporta información relevante por comportarse casi como una condición constante. Este tipo de situación ha llevado al uso del siguiente indicador (Oana et al., 2021; Schneider & Wagemann, 2012):

$$Relevancia_{Necesidad}(X \text{ para } Y) = \frac{\sum_{i=casos}(1 - X_i)}{\sum_{i=casos}(1 - \min(X_i, Y_i))}$$

Este indicador también varía entre 0 y 1, donde un valor de 0 indica menor relevancia. Si bien no existen directrices sobre un valor mínimo, se estima que debería alcanzar al menos 0,5 (Oana et al., 2021, p. 74). Notar que, si bien estos dos últimos indicadores son importantes, estos no reemplazan un análisis de los casos (op.cit, pp. 84-85).

Para implementar estos análisis de necesidad se utilizó el método superSubset en el software indicado al inicio. Para explorar las distintas combinaciones se utilizaron como parámetros mínimos en el software una consistencia de 0,70, cobertura de 0,55 y RdN de 0,55. Estos parámetros algo más bajos que lo planteado en la literatura permitieron obtener una mirada preliminar más amplia sobre posibles condiciones necesarias.

### 3.5.3.2 Parámetros para el análisis de suficiencia

Una condición será suficiente si la presencia de esta condición asegura que el resultado se alcance. Al igual que en el caso del análisis de necesidad, raramente una condición coincide perfectamente con esta definición,

creando la necesidad de generar parámetros de ajustes. Los indicadores utilizados para este análisis corresponden a los de consistencia (consistency), reducción proporcional de inconsistencia (PRI, por proportional reduction of inconsistency) y cobertura (coverage), los cuales pasamos a discutir.

La consistencia de suficiencia se define de igual manera que la cobertura de necesidad, variando de 0 a 1, y entregando valores cercanos a 0 si la membresía en el resultado suele ser menor que la membresía en la condición:

$$Consistencia_{Suficiencia}(X \text{ frente } Y) = \frac{\sum_{i=casos} \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=casos} X_i}$$

Al igual que la consistencia para necesidad, esta consistencia se estudió en conjunto con los casos cualitativamente contradictorios para suficiencia: aquellos casos donde a pesar de que la condición está presente, el resultado no lo está. A mayor número de casos cualitativamente contradictorios, incluso ante un buen valor de consistencia, menor será la plausibilidad de que la condición sea suficiente para el resultado.

El indicador PRI nace al reflexionar sobre el hecho de que en QCA difusos, un caso puede tener membresía en una condición y en la negación de la misma. Frente a esto, el indicador propuesto corresponde a:

$$PRI = \frac{\sum_{i=casos} \min(X_i, Y_i) - \sum_{i=casos} \min(X_i, Y_i, \sim Y_i)}{\sum_{i=casos} X_i - \sum_{i=casos} \min(X_i, Y_i, \sim Y_i)}$$

Este índice toma un valor entre 0 y 1, donde 0 indica que la doble membresía en el resultado y su ausencia está muy presente y 1 que la membresía predominante corresponde al resultado y no a su ausencia.

Finalmente, la cobertura de suficiencia indica cuántos casos positivos en el resultado están siendo cubiertos por la(s) condición(es). La fórmula equivale a la consistencia para necesidad:

$$Cobertura_{Suficiencia}(X \text{ frente } Y) = \frac{\sum_{i=casos} \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=casos} Y_i}$$

Este indicador entrega valores entre 0 y 1, donde 0 indica que existen muchos casos donde la membresía en la condición es mayor que en el resultado. En caso de condiciones compuestas por uniones de condiciones, se obtuvo también la cobertura única como la resta de la cobertura en el término en análisis menos la cobertura del restante de términos. En términos de ecuación, para la condición A y la(s) condicione(s) B, frente a un resultado Y, la cobertura única se calculó como:

$$CoberturaUnica_{Suficiencia}(A \text{ en } A + B) = Cobertura_{Suficiencia}(A + B) - Cobertura_{Suficiencia}(B)$$

Si bien en la literatura se estudia la cobertura de suficiencia como equivalente a la relevancia empírica (e.g. Oana et al., 2021), en esta tesis, consideramos que es importante tener presente que aunque el término estudiado tenga poca cobertura sí puede ser teóricamente importante (Schneider & Wagemann, 2012). Por ejemplo, puede ocurrir que un camino hacia el resultado cubra un solo caso, esto puede ser relevante al

mostrar que existe una(s) condición(es) que es suficiente para el resultado que no había(n) sido identificada(s) previamente en la literatura.

Cada uno de estos indicadores se aplicó a cada configuración observada. Para esto se resumieron los datos en una tabla de verdad donde cada fila representa una configuración y se le adjudicó un valor positivo o negativo en el resultado según los indicadores recién comentados. Es decir, cada configuración se declaró positiva en el resultado si es que supera los umbrales definidos para cada uno de los indicadores anteriores.

Posterior a este análisis, la tabla se simplificó para llegar a la solución final. Está fuera del alcance de esta tesis explicar cómo es el método de simplificación, pero se pueden revisar las dos referencias principales indicadas en este apartado (Oana et al., 2021; Schneider & Wagemann, 2012). Aquí bastará resumir el proceso de la siguiente manera: Si existe una configuración (y casos) donde la presencia de A y B se corresponden con la presencia del resultado Y, y, además, ocurre lo mismo, pero con la presencia de A y la ausencia de B. Es posible simplificar indicando que basta A para el resultado, pues este ocurre ya sea en presencia o ausencia de B. La solución encontrada de esta manera la llamamos la solución conservadora. Notar que un manejo correcto de estos indicadores debería asegurar que al analizar la tabla de verdad para el resultado y su negación no haya filas que sean simultáneamente positivas en ambas tablas, lo que equivaldría a decir que una configuración es suficiente para el resultado y su negación.

En ocasiones ocurrió que no todas las configuraciones fueron observadas empíricamente, por un problema de diversidad limitada. Llamamos a esas configuraciones residuos lógicos (*logical reminders*). En este escenario es posible hacer suposiciones sobre estos residuos. Si suponemos que todas podrían ser positivas, llegamos a la solución parsimoniosa la cual considera que todos los residuos que simplifican la solución conservadora reflejan el resultado. Si conjeturamos que sólo algunas de estas suposiciones son positivas debido a que sólo algunas son justificables desde un punto de vista teórico, llegamos a la solución intermedia. Para una discusión extendida sobre el tratamiento de residuos lógicos revisar Schneider & Wagemann, 2012 (capítulo 6). Ahora bien, las suposiciones que se realicen ya sean para la solución parsimoniosa o intermedia, deben adicionalmente, a lo discutido en los párrafos anteriores, estar también en línea con las demás partes del QCA realizado. En particular, siguiendo a Oana et al. (2021, especialmente el apartado 4.4.2): si se identifica una condición como necesaria para el resultado o su negación, las suposiciones deben ir línea con este fenómeno; además, no es posible utilizar las mismas suposiciones en el análisis para presencia del resultado y para su ausencia; y finalmente, se debe cautelar que las suposiciones son plausibles en la práctica.

Si bien todas estas consideraciones son relevantes, el análisis planteado en esta tesis tiene una alta componente exploratoria y además busca hacer interpretaciones sustantivas (Thomann & Maggetti, 2020), siempre en el marco de buscar generalizar los resultados a contextos similares. En este sentido, y haciendo eco de la discusión de Haesebrouck (2021), nos enfocamos sólo en las soluciones conservadoras las cuales

permiten mayores generalizaciones, incluso en desmedro de incluir condiciones no necesariamente causales. Esta última debilidad la abordamos a través de otra técnica según detallamos en el apartado siguiente.

Un último alcance sobre diversidad limitada. A medida que crecen el número de condiciones, más casos son necesarios para poder ir observando cada configuración. Si bien en la literatura más reciente se generan algunos métodos para probar la robustez de los resultados frente a pocas observaciones, se postula en esta tesis que, si entendemos que los resultados aplican principalmente al ámbito de las organizaciones estudiadas, estos procedimientos no son estrictamente necesarios además de que lo apropiado de esos enfoques aún está en discusión en la literatura. Aún así, nos guiamos por parámetros sugeridos para crisp QCA sobre la cantidad de organizaciones mínima para considerar según cantidad de condiciones (Marx & Dusa, 2011), los cuales excedemos. En efecto, para cuatro condiciones explicativas, la referencia indica un mínimo de 12 casos frente a los 18 que utilizamos en esta investigación.

### *3.5.3.3 Identificación de mecanismos a partir del análisis de casos al final del momento analítico*

Es importante que las soluciones encontradas sean explicadas en función de los casos, especialmente si se desean encontrar los mecanismos a través de los cuales las condiciones estaría operando. En este sentido, no todos los casos corresponde analizarlos de la misma manera y no todos los tipos de casos son interesantes de comparar entre sí (Oana et al., 2021; Schneider & Rohlfing, 2013, 2019; Schneider & Wagemann, 2012). Esto es especialmente importante para el abordaje del objetivo específico 5.

En general existen cinco grupos de casos, ya sea para análisis de suficiencia o necesidad, según si se corresponden o no con la definición de suficiencia o necesidad:

- los casos típicos, es decir, aquellos casos que cumplen con la aseveración de suficiencia (necesidad);
- cualitativamente contradictorios, casos que cumpliendo las condiciones suficientes (necesarias) no pertenecen al resultado;
- no cubiertos, quienes perteneciendo al resultado no presentan las condiciones suficientes;
- aquellos individualmente irrelevantes, no pertenecen ni a la solución ni al resultado, pero no contradicen la aseveración de suficiente (necesidad);
- y los irrelevantes, los cuales no pertenecen ni a la solución ni al resultado y contradicen la aseveración de análisis.

De esta manera, cada uno de estos tipos de casos entrega diferente información sobre los mecanismos que nos interesa identificar. Por ejemplo, para suficiencia, un caso no cubierto por la solución difícilmente entregará luces sobre cómo funciona el mecanismo causal entre las condiciones y el resultado pues por definición el caso está fuera de la solución encontrada. Sin embargo, este caso no cubierto sí puede entregar luces sobre cuáles condiciones particulares del caso que no fueron consideradas en la solución estarían explicando el

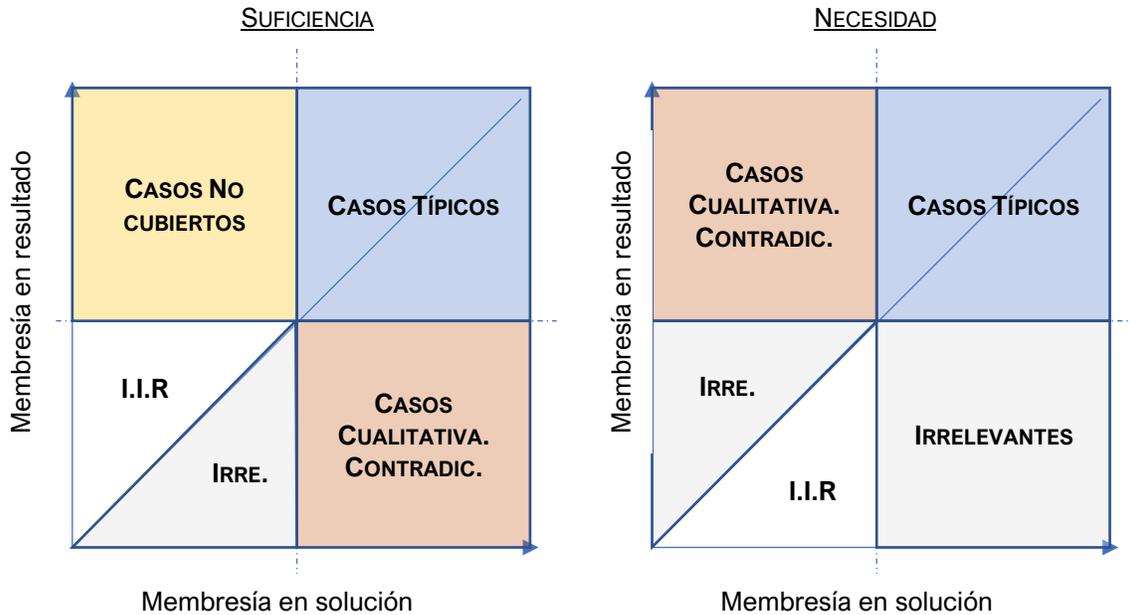
resultado. La Tabla 3-4 presenta nuevamente el detalle de la definición para cada análisis de los tipos casos y muestra además para que se analizaron en profundidad esos tipos de casos.

Tabla 3-4. Definición de los cinco posibles grupos de casos una vez finalizado el análisis de QCA

| <b>TIPO DE CASO</b>   | <b>ANÁLISIS DE SUFICIENCIA</b>  | <b>ANÁLISIS DE NECESIDAD</b>  | <b>OBJETIVO DE ANÁLISIS INDIVIDUAL</b>                                    |
|---|---|---|---|
| Típico  | Casos que presentan la solución y el resultado  |   | Analizar cómo las condiciones afectan el resultado                        |
| Cualitativamente contradictorios (Deviant case consistency) | Casos que a pesar de estar en la solución no presentan el resultado   | Casos que a pesar de no estar en la solución presentan el resultado   | Analizar qué condición hace que la solución no aplique al caso            |
| No cubiertos (Devian cases coverage)                        | Casos que no están en la solución, pero presentan el resultado  | No aplica   | Analizar qué condiciones podrían no haber sido capturadas por la solución |
| Individualmente irrelevantes (individually irrelevant-IIR)  | Casos que no están en la solución ni en el resultado, pero la membresía en el resultado es mayor o igual que en la solución | Casos que no están en la solución ni en el resultado, pero la membresía en la solución es mayor o igual que en el resultado | Sólo sirven para realizar comparación                                     |
| Irrelevantes  | Casos que no están en la solución ni en el resultado, y la membresía en el resultado es menor que en la solución            | Casos que no están en el resultado, pero la membresía en la solución es mayor que en el resultado                           | No aplica   |

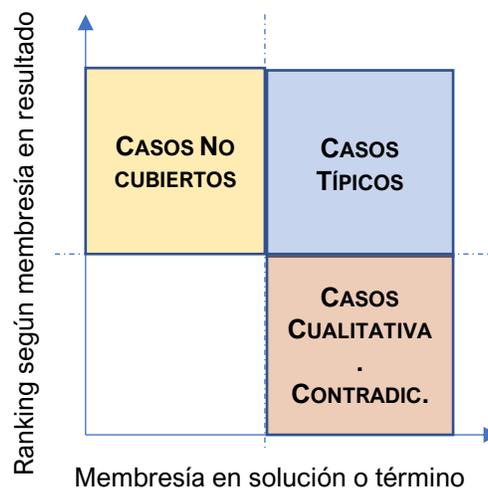
Por su parte, la Figura 3-6 a continuación muestra la ubicación de estos casos en un gráfico de dispersión. Este gráfico de dispersión se construye utilizando el valor de corte que se define para indicar si un caso pertenece o no a un condición o resultado. Como se definirá más adelante, las membresías variarán entre 0 y 1, utilizando 0,5 como valor de corte sobre el cual se definirá que un caso “presenta” la condición. Estos gráficos se utilizaron para revisar visualmente los distintos tipos de casos.

Figura 3-6. Gráficos de dispersión mostrando los cinco grupos relevantes para hacer análisis en profundidad en búsqueda de mecanismos causales. Cada cuadrante está definido por el valor de corte para considerar si un caso presenta o no el resultado y si pertenece o no a la solución (en esta tesis 0,5).



Otra forma de mostrar los resultados gráficamente, corresponde a los gráficos de ranking ordenados para el análisis de suficiencia. Estos gráficos, juntos con lo de dispersión anteriores, suelen ocuparse en los contextos de QCA (Rubinson, 2019). La Figura 3-7 muestra un ejemplo.

Figura 3-7. Gráfico de ranking ordenando mostrando tres grupos relevantes para hacer análisis en profundidad en búsqueda de mecanismos causales. La diferencia con el gráfico de dispersión radica en que el eje Y no refleja exactamente la membresía en el resultado, si no el ranking según ese parámetro. El eje X sigue mostrando si pertenece o no a la solución (en esta tesis 0,5) al igual que en el gráfico de dispersión.



Ahora bien, el análisis individual se profundizó al comparar varios casos (Oana et al., 2021; Rohlfing & Schneider, 2013; Schneider & Rohlfing, 2013; Schneider & Wagemann, 2012). Para estas comparaciones se establecieron dos objetivos generales:

- Por un lado, se buscó obtener más detalles sobre cómo las condiciones afectan el resultado<sup>10</sup> y esto es posible de alcanzar comparando casos típicos entre sí o casos típicos con casos IIR. En el primer escenario (típico-típico) se pesquisó si es un solo mecanismo que aplica a todos los casos. En el segundo (típico-IIR) se revisó si el mecanismo realmente tiene propiedades causales al observar si el mecanismo identificado en el caso típico realmente no se encuentra en el IIR.
- Por otro lado, se buscó cómo mejorar el modelo comparando casos típicos con casos cualitativamente contradictorios y/o comparando casos no cubiertos con casos IIR. En la primera situación (típico-contradictorio) se busca qué condición no estaría siendo capturada, pero diferenciaría los casos analizados, en otras palabras, qué condición hace que el caso contradictorio en realidad no pertenezca a la solución. En la segunda (no cubierto-IIR), el objetivo fue encontrar cuáles condiciones podrían estar explicando el resultado en el caso no cubierto.

Existen diversos principios para elegir qué pares de casos serían los más promisorios para comparar (Schneider & Rohlfing, 2013, 2019). En nuestro contexto, dado el relativamente bajo número de casos, sólo listamos los principios más relevantes que fueron considerados:

- Principio de la selección diversa: se debe elegir al menos un caso por cada término (Schneider & Rohlfing, 2013, p. 563)
- Principio de la membresía única: los casos con membresía múltiple estarían sobredeterminados por lo que no permiten estudiar bien los mecanismos involucrados (op.cit)
- Principio asociado a la tabla de verdad para suficiencia: al elegir casos no cubiertos, identificar la fila de la tabla de verdad a la que pertenecen. Como correlato, al comparar con un IIR, elegir uno que pertenezca a esa fila (op.cit)
- Principio asociado a la tabla de verdad para necesidad: al comparar un caso típico con un IIR, elegir casos que difieran solo en las condiciones necesarias y el resultado, pero concuerden en las demás características (op.cit).
- Principio de no membresía única: Al comparar un caso típico con uno IIR, este último debe no pertenecer a la condición(es) de interés específica. (Schneider & Rohlfing, 2019, p. 260).

Con todo lo anterior, el objetivo 5 “Establecer a través de qué mecanismos...” se abordó a través de los análisis individuales y comparados mencionados. Este abordaje comparó las organizaciones entre sí para ver cuales condiciones podrían postularse como realmente causales. En este sentido, seguimos las sugerencias para la

---

<sup>10</sup> El mecanismo causal (Rohlfing & Schneider, 2013)

realización de process tracing posterior al QCA (Rohlfing & Schneider, 2013; Schneider & Rohlfing, 2019), aunque realizamos un análisis comparativo más simple que un seguimiento de procesos. Considerando que es posible que existan condiciones individuales que, perteneciendo a un término de la solución conservadora, podrían no tener implicancia causal (Haesebrouck, 2021), el análisis propuesto también entregó luces en este respecto.

De esta manera terminamos de presentar la metodología. A lo largo de este capítulo indicamos como el primer objetivo, de carácter más bien histórico fue abordado durante la primera fase de la investigación. Adicionalmente, detallamos el abordaje de los demás objetivos durante la segunda etapa.

## **4 ESTRATEGIAS PARA LA PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN Y EFICACIA EN CONTEXTOS CAMBIANTES: UNA VISIÓN HISTÓRICA SOBRE COPRODUCCIÓN DE AGUA POTABLE RURAL EN CHILE**

En este capítulo se presenta el Programa de Agua Potable Rural (PAPR) en Chile desde sus inicios hasta antes del cambio legislativo de 2020, es decir, hasta la entrada en vigencia de la ley 20.998 en noviembre de ese año. Los casos específicos sobre coproducción que se analizan en los capítulos subsiguientes pertenecen a este Programa, por tanto, esta caracterización histórica permite entender dichos casos como parte de un continuo a pesar de los diversos cambios que el Estado, las comunidades y las relaciones entre ellas y el Estado, en particular la de coproducción de agua potable, han vivido. De esta manera, este capítulo detalla la evolución del PAPR desde diversos ámbitos y realza su importancia mostrando cómo se ha mantenido por más de seis décadas. Este capítulo descansa principalmente en las entrevistas y revisiones documentales realizadas durante la primera etapa de la investigación, pero también se complementa con la literatura existente sobre los comités y cooperativas de agua potable rural en Chile.

A modo de introducción, sin desmedro de los cambios y la situación actual que se detallarán en este capítulo, el PAPR consiste básicamente en tres aristas. Primero, la construcción, por parte del Estado, de infraestructura para la producción y distribución de agua potable en contextos rurales o de pequeñas ciudades, ya sea para entregar agua por primera vez, o para mejorar instalaciones ya existentes. Segundo, la posterior operación por parte de las comunidades. En efecto, una vez operativas, las instalaciones quedan bajo responsabilidad de organizaciones comunitarias creadas para estos efectos. Estas pasan a ser las encargadas de la operación cotidiana y las responsables por la continuidad, calidad y cantidad de agua entregada en las localidades donde se insertan, permitiéndoles cobrar una tarifa por el servicio. Tercero, durante la operación de las instalaciones, las organizaciones reciben asesoría gratuita y supervisión. Las capacitaciones, en el periodo más reciente, son pagadas por el Estado, pero entregadas a través de empresas sanitarias urbanas privadas que son contratadas para estos efectos. La supervisión, también en el periodo más reciente, es realizada por diversos organismos estatales, tales como el MOP, el SII, y la Autoridad Sanitaria. A la luz de lo anterior, es claro que este servicio corresponde a un servicio coproducido bajo nuestra definición pues conlleva una relación que se mantiene en el tiempo donde ambas partes hacen aportes importantes.

Es importante volver a recalcar, tal como se comentó en la introducción, que este es un servicio clave en el contexto nacional. A 2022, existen más de 2.200 de estas organizaciones registradas (MOP, 2022), y en 2018 se estimaba que la población servida correspondía al 9% de la población nacional (estimación propia en base a INE, 2019; MOP, 2018).

El capítulo está organizado de la siguiente manera. El primer subcapítulo presenta el contexto general en el cual el programa se inserta. El segundo muestra los cambios en la relación de coproducción, en el Estado, y en las organizaciones. El tercero discute los distintos resultados que se han alcanzado con esta relación de

coproducción, mostrando la importancia de tener una mirada local para develar cómo se está impactando en la comunidad. En el cuarto, mostramos los distintos objetivos que entran en tensión en el arreglo de coproducción, esto en línea con lo presentado en el marco teórico sobre las tensiones entre una mirada mercantil-burocrática y otra de derecho-autónoma. Las acciones creativas en las que incurren las organizaciones como respuesta a las tensiones recién descritas y a las dificultades de la operación, son explicadas en el quinto apartado. Finalmente, el sexto y último apartado discute lo presentado y entrega las principales conclusiones, dentro de las cuales se destaca que los resultados de la relación de coproducción en el caso estudiado han dependido en gran parte, y continúan haciéndolo, de los entendimientos y acciones creativas de las personas que trabajan y dirigen las organizaciones.

#### **4.1 EL AGUA POTABLE RURAL EN DIVERSOS CONTEXTOS ESTATALES: DESDE UN ESTADO DESARROLLISTA A UNO SUBSIDIARIO**

Al revisar en detalle el funcionamiento del programa de agua potable rural se puede establecer una trayectoria que, si bien no es completamente lineal, refleja un cambio más general de cómo el Estado de Chile enfrenta las problemáticas sociales. En este sentido, se identifican tres periodos pertinentes para el análisis, donde existen transformaciones evidentes en el contexto, en la entidad estatal a cargo del programa y en su rol. En este subcapítulo se mostrará de qué manera un Estado desarrollista se expresa al inicio del programa y cómo va mutando a través de los años para pasar a ser un Estado subsidiario.

Los tres periodos identificados van entre 1964 y 2020, un periodo de casi 60 años durante los cuales el programa ha estado activo a pesar de los diferentes contextos. El primero corresponde al definido por un enfoque desarrollista y centralista entre los años 1964 y 1973. El segundo periodo se da durante la dictadura cívico-militar donde se implementa la liberación de la economía, mientras que el Estado sale del sector productivo y se retira de la entrega directa de los servicios sociales, aunque no del agua potable, este periodo va entre 1974 y 1990. El tercer periodo abarca entre los años 1990 y el 2020 y corresponde a la vuelta a la democracia, donde el marco económico general de la dictadura se mantuvo sin cambios radicales, y respecto del agua potable, se profundizó.

Aunque está fuera del foco de esta tesis es posible visualizar un cuarto periodo que podría comenzar con la puesta en marcha de legislación particular para este sector promulgada en 2017 a través de la ley 20.998 y que entró en vigencia a fines de 2020. Circunstantialmente, esta legislación coincidió con los cambios sociales del país tras la revuelta popular de 2018 cuyas implicancias legislativas, constitucionales y sociales aún están en definición. Es importante mencionar que si bien los periodos se organizan en tornos a años específicos se debe entender esta clasificación como algo aproximado y referencial.

La Tabla 4-1 que sigue a continuación resume de manera sucinta algunos aspectos relevantes que se discuten en el restante del capítulo para facilitar la lectura.

Tabla 4-1. Sinopsis de los periodos identificados y que ordenan la presentación de este capítulo.

| <b>Años</b>                             | <b>1964-1973</b>                       | <b>1974-1989</b>  | <b>1990-2020</b>   |
|---|--|---|--|
| <b>Modelo de desarrollo</b>             | Desarrollista                          | Neoliberal  | Neoliberal corregido                                     |
| <b>Entidad a cargo</b>                  | Salud                                  | Obras Públicas (SENDOS)   | Obras Públicas y Empresas Sanitarias Privadas            |
| <b>Financiamiento para la inversión</b> | Nacional e Internacional (1° Préstamo) | Nacional e Internacional (2°, 3° y 4° Préstamo)                       | Nacional   |
| <b>Tipo de infraestructura</b>          | Pilas públicas                         | Conexiones domiciliarias que transitan al tratamiento y micromedición | Conexiones domiciliarias con tratamiento y micromedición |

#### 4.1.1 1964 A 1973. LA GUERRA FRÍA Y EL DESARROLLISMO

Este periodo se refiere como desarrollista en el sentido de la existencia de “diagnósticos y estrategias transformadoras de situaciones de subdesarrollo” presentados en estudios para Chile y Latinoamérica principalmente durante la década de los años 60 (Di Filippo, 2020). En este sentido es importante enfatizar el contexto internacional y nacional particular de esta época, el cual propició este programa. Podemos hacer un alcance sobre la elección de 1964 como año de inicio para nuestro análisis. Este año suele marcar el inicio del programa (DOH, 2005), aunque durante la revisión documental, se encontró una primera referencia al programa durante el año 1961 (Gobierno de Chile, 1964).

En el contexto internacional, en el marco de Guerra Fría, la revolución cubana de la década de los 50 habría provocado que, junto a la intervención militar en Cuba, el gobierno de Kennedy en Estados Unidos presentara un amplio plan de ayuda para neutralizar la influencia de esta revolución en América Latina (Di Filippo, 2020). En 1961 este plan de ayuda, bajo el nombre de “Alianza para el Progreso”, fue presentado formalmente como una apuesta transformadora que produciría un desarrollo en América Latina y entre sus pilares se consideraba una reforma agraria que permitiría industrializar el sector (Alianza para el Progreso, 1961; Di Filippo, 2020). Otro aspecto de la Alianza era su objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, evitando así conflictos sociales (Ramos Rodríguez, 2020). Este paquete de ayuda también se vio positivamente influida por procesos internacionales previos tales como el inicio de la teoría del desarrollo al alero de la recientemente creada Organización de las Naciones Unidas, y de sus comisiones económicas regionales, en particular aquella para América Latina (Di Filippo, 2020).

En el contexto nacional, Chile era donde estaba radicada la mencionada Comisión Económica para América Latina de la ONU desde donde los estudios sobre desarrollismo ganaron prominencia entre el 50 y 60 (Di Filippo, 2020). De esta manera existía en Chile un sustrato intelectual y burocrático con interés en estas materias, incluso si iban en contra de la oligarquía terrateniente que dominaba la vida económica de la época (Di Filippo, 2020). Este interés y percepción positiva de la Alianza para el Progreso también se observaba en el mundo militar de la época (Ramos Rodríguez, 2020). Tras el terremoto de 1960 en Chile, el gobierno de

Jorge Alessandri Rodríguez requirió a Estados Unidos financiamiento para la reconstrucción, sin embargo, el gobierno entrante de John F. Kennedy respondió que dicha ayuda sería entregada a través de la recientemente creada Alianza forzando al gobierno, más bien conservador, a adherir al proyecto reformista (Di Filippo, 2020).

Con el gobierno de Frei Montalva en 1964 la adscripción a la Alianza se profundizó durante el autoproclamado gobierno de la “Revolución en democracia”. En este gobierno, entre muchos ámbitos reformistas, destacan dos: la reforma agraria y la promoción de organizaciones sociales (Bellisario, 2013; Di Filippo, 2020). En este periodo, la Reforma Agraria se ejecutó en una escala mucho mayor que en el gobierno anterior, usando decididamente la legislación ya existente y promoviendo una reforma, finalmente aprobada, para permitir la expropiación de predios que el gobierno identificara como demasiado grandes (Bellisario, 2013).

Acompañaba a esta reforma un cambio mayor al Código de Agua de 1951. Esta innovación aumentó la injerencia del Estado en la gestión hídrica: incorporó como aguas que son bienes nacionales de uso público a aquellas que antes se consideraban privadas tales como aguas al interior de predios unitarios, y la de canales de regadío; la propiedad sobre los derechos de agua se diluyó y se convirtieron en derechos más bien administrativos que ya no se podían transar; como corolario, los derechos dejaron de registrarse en los conservadores de bienes raíces; se estableció la Dirección General de Agua (DGA), que si bien ya había sido diseñada en el marco del código de agua anterior, no se había materializado; y a ella se le dio poder para solucionar controversias (Bauer, 2004).

Ahora, respecto de la promoción de diversas organizaciones sociales, son importante mencionar para el PAPR: la formalización de las juntas de vecinos (Márquez B., 2006) y el impulso a las cooperativas (Labarca, 2016). En el año 1964 un grupo de parlamentarios del mismo partido demócrata cristiano (DC) del presidente Frei presentaba la que sería en 1968 la primera ley “sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias” (Medel & Holz, 2018). Esta ley buscaba ajustar la forma de administrar el Estado para desarrollar a los sectores excluidos de las ciudades, especialmente a través de mejoras en infraestructura y mayor participación en el Estado (Medel & Holz, 2018). En 1965 también se formó la Comisión Nacional Coordinadora de Cooperativas, respecto de este periodo, la literatura ha llegado a concluir que “el gobierno de la DC fue indiscutiblemente el que fomentó con mayor fuerza el cooperativismo en las diferentes actividades económicas” (Labarca, 2016, p. 31). Sobre el rol preponderante de las organizaciones, importa mencionar que el Estado también comenzó a incluirlas en sus labores, en particular, un entrevistado comentó sobre proyectos de autoconstrucción al inicio de los años 70 (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020).

Cerramos el primer periodo en el cual se inserta el PAPR, con la asunción de Salvador Allende como presidente de Chile. En este sentido, el gobierno de la Unidad Popular que él lideraba marcó un cambio en la inserción internacional del país, traduciéndose en que la relación con la Alianza para el Progreso, a través del BID, disminuyó. En palabras de un entrevistado, “el BID se retira del país” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020), esto debido a las presiones de Estados Unidos (Castiglioni, 2021). Circunstancialmente, esto coincidió con el fin de la

presidencia del BID a cargo del chileno Felipe Herrera también en 1970, con lo que el país dejó de participar en la institución (Castiglioni, 2021).

Específicamente sobre agua potable, durante este periodo se puede observar la bajísima prevalencia en los sectores rurales del país. En efecto, la Alianza para el Progreso aspiraba otorgar agua potable al 70% de la población urbana y a un 50% de la población rural (Alianza para el Progreso, 1961). En Chile, el censo de 1961 estimaba que menos del 1% de la población rural recibía agua a través de cañerías, porcentaje que alcanzaba un 74% entre la población urbana, reforzando el foco en el mundo rural (Gobierno de Chile, 1964)<sup>11</sup>. Evaluaciones estatales de la época indican que las tasas de mortalidad en menores de un año en Chile eran las más altas de América Latina, y que en entre las principales causas de muerte en menores de cinco años se encontraban las relacionadas a una mala calidad del agua, como gastritis y enteritis (Gobierno de Chile, 1964).

#### 4.1.2 1974 A 1989. LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL EN DICTADURA

Si bien este es un periodo de grandes transformaciones institucionales y políticas en el país, estas en su mayoría no cambiarían sustancialmente la forma en que se ejecutó el PAPR. Aún así, es importante mencionar y detallar el contexto reformista vigente en el país pues enmarca algunos aspectos interesantes de cómo se ejecutó el programa a partir de este momento.

Durante la dictadura se realizaron reformas económicas estructurales hacia una transformación neoliberal de gran alcance. Si al principio estas reformas fueron moderadas, ya para el año 1975, con el nombramiento de un economista neoliberal formado en la escuela económica de Chicago, se da comienzo a la implementación de un “tratamiento de shock” (Silva, 1991). Estas reformas pudieron sortear la crisis de comienzos de los 70 y entregar al país baja inflación, baja deuda fiscal y un aumento en las exportaciones (Silva, 1991). A partir de estos años, equipo de economistas civiles que trabajaba con la dictadura militar comenzaron a implementar sus:

*“siete modernizaciones para establecer las reglas del neoliberalismo en todas las esferas de la sociedad. Estas modernizaciones incluían una nueva legislación laboral; la transformación del sistema de protección social; la municipalización de la educación; la privatización del sistema de salud; la internacionalización de la agricultura; la transformación del poder legislativo; y la descentralización y regionalización de la administración del Estado” (Silva, 1991).*

De esta manera, la Constitución adoptada en 1980 tuvo como objetivo consolidar los cambios radicales realizados por la dictadura estableciendo el marco general para un modelo económico de libre mercado (Bauer, 2004). Si bien la crisis económica de 1981 presentó una dificultad para la implementación del modelo, el régimen pudo sortearla y, de acuerdo a una evaluación realizada en 1991, habría sido exitoso durante esa

---

<sup>11</sup> Más adelante se presenta la evolución del programa, en específico el Gráfico 4-1 de la página 74 muestra este indicador para el periodo analizado

época en alcanzar el apoyo popular para las ideas del libre mercado: el rol subsidiario del Estado, la importancia del sector privado en materias económicas, lo pertinente del uso de mecanismos de mercado para la política pública, y la importancia del equilibrio fiscal en un marco de estabilidad macroeconómica (Silva, 1991).

Respecto de la gestión de agua, alrededor de los años 80 se vivieron una serie de transformaciones para la implementación del modelo neoliberal en este ámbito. A lo largo de este párrafo seguimos a Bauer (2004). El Código de Agua de 1967, con todas sus dificultades administrativas, inseguridad legal de la propiedad y fuerte control Estatal, siguió vigente incluso en medio de la contrarreforma agraria del régimen militar hasta 1979 cuando se promulgó el Decreto de Ley 2.603. Este Decreto de Ley si bien no fue completamente implementado, estableció las fundaciones de lo que sería el Código de Aguas de 1981. Otro paso importante antes del nuevo código de aguas sería la promulgación de la Constitución de 1980 que reconocía los derechos de propiedad sobre el uso del agua. Ya con el nuevo código, entre los cambios más notables se encuentran la separación, por primera vez en Chile, de la propiedad del agua respecto de la tierra, la presunción de propiedad de quienes actualmente están usando el agua de facto como una forma de regularización de los derechos, el registro de los derechos en el conservador de bienes raíces así como de las transacciones posteriores sobre ellos, la creación de un nuevo “uso no consuntivo” pensado en la hidroelectricidad, así como una supervisión y gestión débil desde el Estado sobre la gestión del agua.

Continúa Bauer, vale la pena mencionar que la defensa de los derechos de agua por parte de los usuarios e irrigadores no se debe malinterpretar como una defensa del modelo neoliberal per-se, toda vez que provisiones para entregar mayor eficiencia al futuro mercado del agua, tales como impuestos al agua, no fueron considerados en el nuevo código por la falta de apoyo de estos grupos de interés. Finalmente, la prioridad de este Código estaba en el riego, por lo que la gestión de cuencas, la coordinación de múltiples usos, la resolución de conflictos y el manejo de externalidades no están incorporadas en él.

Dentro de este contexto, en 1975, se estimaba que el 8% de la población rural tenía acceso a agua potable (Gobierno de Chile, 1976). Hacia fines de este periodo, en 1985, esta estimación alcanzaba el 19% de la población rural<sup>12</sup> y el 95% de la población urbana (Gobierno de Chile, 1987).

#### 4.1.3 1990 A 2020. CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE PROVISIÓN PRIVADO

Tras la celebración de elecciones democráticas, en 1990 comienza un nuevo periodo político institucional en Chile. De relevancia para nosotros es el hecho que es en este periodo que el Estado dejará de ser quien entrega el servicio en sectores urbanos, con implicancias en cómo se provee y se concibe el servicio en el ámbito rural.

---

<sup>12</sup> En base a la referencia citada en el texto y a la población total estimada para 1985 en <https://databank.worldbank.org/source/population-estimates-and-projections#>

A fines de la dictadura, en marzo de 1988 se promulgó el Decreto de Ley 70 “Ley General de Tarifas Sanitarias” el cual determinaba los procedimientos para calcular las tarifas de las empresas sanitarias urbanas, las cuales aún no era creadas en cada región del país, salvo la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS) y la Empresa Sanitaria de Valparaíso (ESVAL). Estas tarifas buscaban mejorar la eficiencia de las empresas, en términos de obtener mayor producción al menor costo, así como la eliminación de subsidios cruzados entre usuarios (Molinos-Senante, 2018; Decreto Con Fuerza de Ley 70 Ley General de Tarifas Sanitarias, 1988). En diciembre del mismo año, tres meses después del triunfo de la opción que requería el fin del gobierno militar, se promulgó el Decreto de Ley 382 “Ley General de Servicios Sanitarios”. Esta ley establecía el marco en que empresas privadas podrían entregar agua potable en los sectores urbanos. De esta manera se buscaba lograr, finalmente, el autofinanciamiento en este servicio, así como también se esperaba contar con recursos suficientes para entregar agua de mejor calidad y para comenzar a tratar las aguas residuales (Fischer & Serra, 2007). La tercera ley que terminaría de implementar los cambios para una futura privatización fue promulgada a inicios de 1989, y correspondía a la ley 18.902 “Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios”, la cual separaba dentro del Estado las funciones de entrega del servicio y de supervisión del servicio (Fischer & Serra, 2007; Molinos-Senante, 2018).

Dentro de este nuevo marco regulatorio, a través de la ley 18.885 “Autoriza al Estado para desarrollar actividades empresariales en materia de agua potable y alcantarillado, y dispone la constitución de sociedades anónimas para tal efecto” finalmente se disuelve el organismo estatal existente -el Servicio Nacional de Obras Sanitarias, SENDOS- y son creadas las empresas regionales que entregarían el agua potable en sector urbanos (Alegria & Celedon, 2006). Vale la pena mencionar que esta ley es promulgada dos meses antes del fin de la dictadura y el inicio del gobierno democrático de oposición.

Como se comentó en la sección anterior, la nueva Constitución determinaba que Chile sería un Estado subsidiario. En este sentido:

*“Siendo ahora el rol subsidiario del Estado un principio fundamental del papel que debía jugar éste en la economía, y el mercado el principal motor del desarrollo económico como articulador de la expresión de las libertades individuales, resultaba necesario en esta industria minimizar los efectos negativos de empresas con características de monopolio natural. Esto se conseguiría con una adecuada regulación y cumpliendo a la vez con la función distributiva que le cabe al Estado, distorsionando al mínimo las decisiones de los agentes en los mercados. Surgió entonces la necesidad de conformar un sistema de subsidio directo que no afectara el sistema de precios y que permitiera a los sectores de escasos recursos acceder al agua potable y alcantarillado, siendo ambos bienes básicos y con externalidades positivas en términos de salud pública.” (Alegria & Celedon, 2006, p. 7)*

Estos subsidios directos implementados se comentan en detalle más adelante en 4.3.3.

Ya creadas las empresas, estas, si bien se rigen por la normativa para sociedades anónimas privadas, son propiedad del Fisco. De hecho, el gobierno entrante en 1990, recibe la gran mayoría del sistema sanitario en

manos del Estado, a diferencia de otros servicios públicos que ya habían sido privatizados (Alegria & Celedon, 2006). Esta situación comenzaría a cambiar a mediados de los años 90, bajo el segundo gobierno democrático, a cargo de la DC de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000, hijo de Eduardo Frei Montalva), donde se terminaría de implementar el rol subsidiario del Estado en este servicio a través de la primera privatización total en la ciudad de Valdivia (Alegria & Celedon, 2006; Fischer & Serra, 2007) y del envío de una nueva ley, cuyo mensaje transmite el sentimiento imperante en ese momento:

*“La maduración del sector sanitario, debido al aumento de la cobertura en las zonas urbanas de agua potable y alcantarillado, la existencia de subsidios a la demanda para satisfacer los requerimientos de los más pobres y el establecimiento de un sistema regulatorio que puede ser perfeccionado, permiten, en varios casos, liberar paulatinamente al Estado de la prestación directa y concentrar su acción en la regulación de las tarifas, y la calidad de los servicios y el subsidio a los más pobres. Esto le permitirá al Estado concentrar su accionar en aquellas áreas prioritarias en donde el sector privado no representa un sustituto eficiente.”* (Mensaje de Ley Que Modifica Diversas Normas Relativas Al Marco Regulatorio Del Sector de Servicios Sanitarios, 1995, pp. 2–3)

Tras la promulgación de la ley 19.549 cuyo mensaje recién citamos, se comenzó con la venta de participación a privados en las cinco mayores sanitarias, con lo cual en el 2000, en términos de usuarios conectados, el 69% de las sanitarias estaba en manos privadas, ya sean nacionales o transnacionales (Alegria & Celedon, 2006; Fischer & Serra, 2007; Molinos-Senante, 2018). Entre 2001 y 2004, se cambió la estrategia y, en vez de vender las sanitarias, se concesionaron los servicios a 30 años (Alegria & Celedon, 2006; Fischer & Serra, 2007; Molinos-Senante, 2018). En 2011, con el objetivo declarado de generar recursos para la reconstrucción tras el terremoto de 2010, se puso a la venta la participación del Estado en cuatro sanitarias, concretándose la venta en tres (EMOL, 2011). En 2012 se terminaría de vender la última participación Estatal en ESSAL (Pulso, 2012). A 2015, el 96% de las conexiones urbanas estaba en manos de privados (Molinos-Senante, 2018). De esta manera, a fines del periodo identificado existe un contexto normativo totalmente diferente con nuevas reglas para los actores involucrados y nuevos actores extraestatales.

Este periodo culmina con la promulgación y entrada en vigencia de la Ley 20.998 (*Ley 20.998 Regula Los Servicios Sanitarios Rurales*, 2017), la cual si bien se promulgó en 2017, debido a atrasos en su reglamentación administrativa y a la pandemia COVID, en la práctica sólo comenzará a implementarse a fines de 2022<sup>13</sup>. Los cambios que trae esta ley quedan fuera del alcance de esta tesis, pero entre los más importantes se encuentran mayor supervisión y regulación estatal, a la vez que asegura territorios de operación para las organizaciones.

Con este viaje a través de seis décadas fue posible vislumbrar los cambios más relevantes en el Estado chileno para nuestra investigación y que afectarían el funcionamiento del PAPR. Se argumentó cómo preocupaciones de un Estado desarrollista mutaron sin cambiar radicalmente el programa durante una época de ajuste estructural neoliberal en dictadura, pero que sí lo afectaron más dramáticamente durante la privatización del

---

<sup>13</sup> Al momento de escritura de la tesis se encuentra en discusión una nueva prórroga.

sector sanitario en democracia. Este viaje también permite comenzar a visualizar como distintos contextos pueden hacer variar los resultados en términos de eficacia, participación e inclusión, por ejemplo, al promover una mirada individualista por sobre una comunitaria, o una mercantil por sobre un enfoque de derechos. A partir de esta mirada general, comenzamos a interiorizarnos en el servicio coproducido, lo que ocupa el siguiente el subcapítulo.

## **4.2 UNA RELACIÓN DE COPRODUCCIÓN QUE SE MANTIENE, PERO CAMBIA EN ROLES Y OBJETIVOS PRÁCTICOS**

Si bien la relación de coproducción que se refleja en el PAPER siempre ha entregado agua potable a través del trabajo conjunto entre organismos estatales y organizaciones comunitarias, a lo largo del tiempo qué se entiende por entregar agua potable ha variado, pasando desde la pila pública a la conexión domiciliaria con micromedición. También los organismos estatales han cambiado en el sentido de quiénes son los interlocutores y cuáles son sus formas de trabajar, en general aumentando sus aportes financieros, pero delegando esa injerencia en empresas privadas contratistas. De la misma manera, el rol de las organizaciones en el arreglo de coproducción y en sus comunidades también ha variado, pasado desde sus aportes en trabajo a sus aportes en dinero y tiempo.

El programa comienza formalmente con el primer crédito desde el BID en el marco de la Alianza por el Progreso discutida antes y continua hasta los años 90 recibiendo un total de cuatro de estos créditos. Posterior a este año, el programa continuó con presupuesto nacional. Esto muestra que el interés del Estado de Chile en el ámbito del agua potable rural, más allá de las variaciones, se ha mantenido como un continuo por más de 60 años. El análisis presentado en este subcapítulo se muestra ordenado temporalmente haciendo referencia a los períodos y operaciones de crédito discutidos hasta el momento, ya que cada operación de crédito presentaba algún tipo de innovación respecto de la anterior.

Sin desmedro de lo anterior, el subcapítulo está organizado de manera temática de la siguiente manera: el primer apartado muestra los cambios a nivel tecnológico, el segundo ahonda en los cambios dentro del organismos estatales, el tercero en los relacionados con las comunidades, y el cuarto finaliza mostrando las incongruencias surgidas entre lo que se deseaba hacer y lo que realmente ha ocurrido, ya sea dentro de las organizaciones o el Estado.

### **4.2.1 DESDE EL AGUA COMUNITARIA AFUERA AL AGUA INDIVIDUAL ADENTRO CON UN CRECIMIENTO SOSTENIDO DE COBERTURA**

De acuerdo con la solicitud del primer crédito, los fondos cubrirían el “Plan Bienal de Saneamiento Rural”, del cual el Banco aportaría el 50%. El porcentaje a cargo de Chile estaría formado por un 30% entregado por el Estado y un 20% financiado por las comunidades. Se estimaba construir 300 proyectos entre las provincias de

Aconcagua y Ñuble<sup>14</sup> en un periodo de dos años por un total de cinco millones de dólares de la época. Estos proyectos se realizarían en localidades con población entre 200 y 1.000 personas. Los fondos recibidos también permitirían la compra de vehículos y la implementación de oficinas para el Estado.

Este primer crédito se evaluó durante la solicitud del segundo, concluyendo que no todo lo previsto se logró. Primero, el proyecto se extendió por seis años, en vez de dos. Además,

*“Durante la ejecución del programa, la meta de construcción de sistemas fue reducida a 200 localidades, de los que se hicieron 199 al finalizar el programa...ascendiendo el costo real al término de las obras al equivalente de US\$6.041.800”. (Gobierno de Chile, 1976, p. 10)*

Por otro lado, la misma evaluación muestra que las comunidades a través de aportes directos aportaron un tercio del millón de dólares estimado inicialmente, aunque se estaría subvalorando el aporte en mano de obra que ellas realizaron.

El programa continuó con un segundo crédito el que ayudaría a llevar a cabo la “2da Etapa del Programa Nacional de Introducción de Agua Potable Rural”, en esta ocasión, el BID cubriría el 60% de los gastos. El restante 40% sería aportado por Chile, de este porcentaje, hasta un máximo del 20%, o sea un 8% del total, podría ser cubierto por las comunidades. Este préstamo consideraba, según se describe en la solicitud, la construcción de 150 servicios, en un rango geográfico mayor que antes, abarcando ahora entre las regiones de Coquimbo y La Frontera (ahora Araucanía) durante un plazo de cuatro años. Las localidades deberían cumplir mayores requisitos que antes, ya que debían ser “concentradas” en el sentido de tener una población entre 200 y 2.000 personas; junto a una concentración de 30 viviendas por kilómetro lineal de red. Por otro lado, al momento de hacer una selección inicial de 58 localidades, se indican como aspectos adicionales:

*“Calidad netamente rural (e.g. no turística y fuera de un área urbana mayor); localidades con informe favorable de los delegados regionales de la DOS [Dirección de Obras Sanitarias]; facilidad de acceso al pueblo; existencia de energía eléctrica; capacidad y calidad de las fuentes de agua, otorgando prioridad a las que permitiera el abastecimiento por gravedad; grado de interés comunitario para determinar su colaboración y; otros aspectos: escuelas, correos, suministro de materiales, etc.” (Gobierno de Chile, 1976, p. 58)*

De acuerdo con lo presentado en la tercera solicitud de crédito, el segundo crédito se llevó a cabo de acuerdo con lo programado, salvo que, si bien se mantuvo el plazo general del crédito, los plazos para iniciar las obras de construcción se atrasaron. Lo anterior debido a que las gestiones previas a la construcción propiamente tal tomaron más plazo del estimado inicialmente. En este contexto, al tercer año de ejecución ya estaban operativos 117 sistemas y por construir 15 adicionales, estos 132 sistemas entregarían agua a las 150 localidades, según lo comprometido (Gobierno de Chile, 1980b). Esta reducción de sistemas, de 150 a 132,

---

<sup>14</sup> En lo que sigue, las regiones son nombras de acuerdo a la división político-administrativa del país en la época.

podría deberse a una preocupación por la eficiencia en la construcción de sistemas, sin embargo, la documentación no indica más detalles.

En el tercer crédito, aún dentro del segundo periodo identificado según la periodización de 4.1.1, se buscaba implementar la “Tercera etapa del programa nacional de agua potable rural”. Este involucraba entregar agua en 220 localidades a través de 187 sistemas, en todas las regiones del país (Gobierno de Chile, 1980a). Además, como se detalla más abajo, también incorporaba la instalación de micro y macromedidores, y también de cloradores en los sistemas que ya se habían construido en etapas anteriores. Las comunidades se siguen escogiendo bajo criterios similares de concentración, ahora entre 150 y 3.000 personas por comunidad y 20 viviendas por kilómetro lineal, y viabilidad técnica. Sin embargo, ahora también se incorporan criterios mercantiles de eficiencia económica, en el sentido de invertir donde el retorno sea mayor: “para efectuar la selección definitiva aplicando un criterio económico mediante el cálculo de los indicadores de costo-eficiencia y de costo incremental actualizado” (Gobierno de Chile, 1980b, p. 11). Este crédito fue bien evaluado a pesar de los retrasos y modificaciones que tuvo por el terremoto que azotó a Chile en 1985 (Gobierno de Chile, 1985), terminándose de ejecutar en 1986 (Gobierno de Chile, 1987).

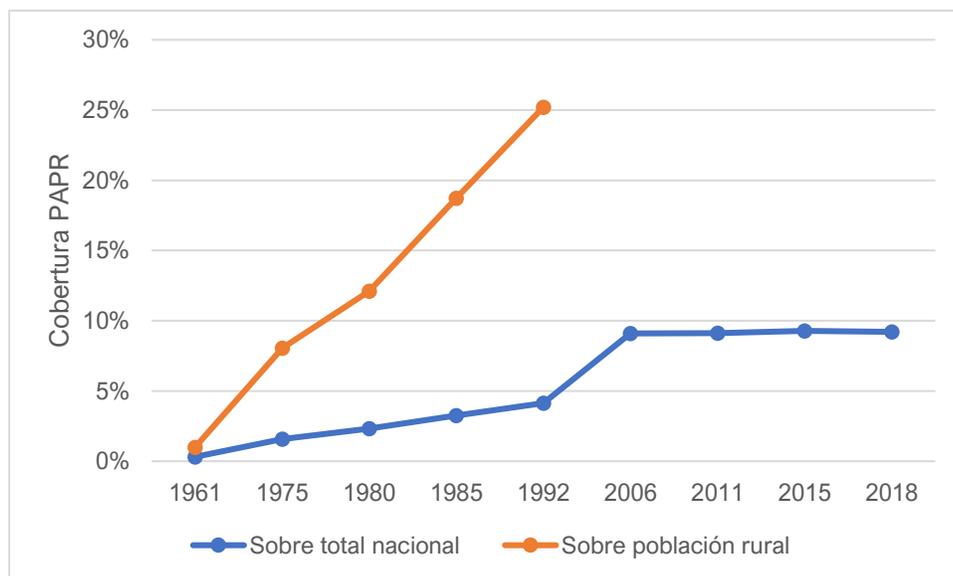
El cuarto crédito, solicitado hacia fines de la dictadura, tenía por objetivo poder implementar sistemas en 240 localidades a lo largo de todo Chile, a través de aproximadamente 190 sistemas, y poder “rehabilitar, mejorar y/o ampliar” 130 sistemas ya existentes de las operaciones anteriores (Gobierno de Chile, 1985). Porcentualmente, el aporte financiero del BID es similar a las operaciones anteriores, un 57%, alcanzado los 17 millones de dólares de la época (op.cit). Los criterios de selección de las localidades son similares al proceso anterior, aunque se extiende a localidades algo más pequeñas y desconcentradas: con una población entre 100 y 3.000, y con una concentración de 15 viviendas por kilómetro lineal (op.cit.). Este programa también fue bien evaluado a pesar del retraso de un año que vivió, terminando el año 1991 (Gobierno de Chile, 1992).

Tras la vuelta a la democracia, ha habido al menos tres reportes estatales respecto de este programa (DIPRES, 2007, 2015; DOH, 2005). En términos del alcance del programa, el programa se extendió desde las localidades concentradas a las semi-concentradas, aunque los documentos presentan fechas no coincidentes, esto ocurre desde 2004 (DIPRES, 2007) o desde 2010 (DIPRES, 2015). Estas localidades se definen como con un mínimo de 80 habitantes y una concentración de ocho viviendas por kilómetro de red. Posteriormente, desde 2014 (DIPRES, 2015), se extendió el programa a toda la población rural. En estas revisiones se formalizan los tres objetivos del programa: creación de sistemas nuevos; reposición y ampliación de sistemas ya creados; y, asistencia a todos los sistemas (DIPRES, 2007, 2015). En términos de sistemas nuevos, entre 2003-2006 se construyeron un promedio de 22 sistemas anualmente (DIPRES, 2007), promedio que se mantiene en los años 2011-2014 (DIPRES, 2015). De acuerdo con un entrevistado, la componente de programas nuevos ha ido disminuyendo en favor de la ampliación y reparación de sistemas existentes (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020).

La forma de medir el alcance del programa ha variado a lo largo de los años, mostrando inconsistencias y falta de estandarización por parte del Estado, sin embargo, es claro el aumento sostenido en cantidad de personas servidas y en cantidad de sistemas. El Gráfico 4-1 muestra la evolución en términos de sistemas nuevos y de personas totales servidas. Es importante hacer notar que la cantidad de personas servidas por estos sistemas se muestra en base a la estimación del MOP la cual, a su vez, utiliza los datos sobre cantidad de conexiones para estimar la población usando datos secundarios. Hemos decidido mostrar hasta el año 1990 la información como porcentaje de la población rural y posteriormente como porcentaje de la población total. En terreno se observó que muchos APRs están sirviendo población actualmente considerada urbana, y de hecho la última evaluación estatal identifica explícitamente la “población no rural servida” (DIPRES, 2015, p. 24). Vale la pena mencionar que la definición misma de población rural en las instituciones estatales chilenas ha sido cuestionada por fuentes internacionales (OCDE, 2016). Ahora, otra fuente de inconsistencia es que a veces se refiere en la documentación a “localidades” y en otras a “sistemas”, los cuales no se corresponden necesariamente. Finalmente, es importante mencionar que no siempre los datos coinciden exactamente en los reportes, por ejemplo, en uno se indica que algunos servicios salieron del programa rural y pasaron a ser considerados urbanos (Gobierno de Chile, 1987 ápendice 2, p. 3). Con todo lo anterior, la información debe utilizarse con cautela.

Gráfico 4-1. Cobertura del PAPR.

Hasta 1990 se estudia sobre el porcentaje de población rural, posteriormente sólo sobre la población total en el entendido que si bien el programa está enfocado en lo "rural" las definiciones del programa con las censales no son comparables.



El programa mejoró en cobertura, pero también fue mejorando en términos de la solución técnica entregada, complejizándose los sistemas, pasando desde pilones públicos a conexiones domiciliarias. De acuerdo con lo indicado en la primera solicitud de crédito, los proyectos en el periodo inicial corresponden a pilas públicas, aproximadamente una por cada 100 habitantes. Acordemente, se considera una tarifa fija por familia para

financiar las funciones que debe cumplir la Junta/Cooperativa de Agua Potable. Se estima que como regla general se utilizarán pozos de captación construidos a mano y estanques de distribución en altura. Los estanques variaban, de acuerdo al diseño original, entre 10 y 25 m<sup>3</sup>, estimándose un consumo de 100 litros por persona por día. No es una regla general la desinfección del agua con cloro, la cual solo se haría en los casos que “el Servicio Nacional de Salud estime necesarios” (Gobierno de Chile, 1964, p. 20). Sobre el resultado de las pilas públicas una de las personas entrevistada indicó:

*“Esto del pilón público fue un fracaso porque nadie estaba dispuesto a ir a buscar agua y cuidar esa agua, vale decir, cuidar, dejar cerrado, cuidar de que nadie fue a abrir la llave en la noche a robar agua” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

Estos primeros proyectos también se vieron afectados por la falta de financiamiento comunitario y la falta de apoyo estatal durante la operación, haciendo que, de acuerdo con los documentos revisados y a los exfuncionarios entrevistados, los proyectos comenzaran a decaer por falta de mantenimiento.

Los proyectos de la segunda etapa, de acuerdo a los documentos presentados al BID, involucran un cambio operativo radical al considerar conexiones domiciliarias para el 100% de las viviendas, aunque se compromete conectar sólo al 80% de la población (Gobierno de Chile, 1976). Respecto de la desinfección con cloro, esta se consideró en la propuesta del segundo crédito, sin embargo, como relata la propuesta del tercero no se implementó:

*“Debido a que la mayoría de los sistemas obtienen el recurso agua de pozos profundos, SENDOS interpretó que, por el grado de calidad y potabilidad de la misma, no se requería inicialmente la colocación del equipo de desinfección previsto por el programa. No obstante, en razón de la observación formulada por el Banco, SENDOS ha comenzado [en el tercer crédito] el proceso de su instalación...estimándose que esta actividad quedaría concluida para junio de 1981” (Gobierno de Chile, 1980b, p. 19)*

Si bien se mantiene el uso de agua subterránea, en este segundo periodo ya se comienzan a mencionar el uso de pozos profundos, asimismo, se mencionan estanques de hasta 100 m<sup>3</sup>, con un promedio de 25 m<sup>3</sup>. Notar que el promedio de tamaño para estanques durante la segunda etapa corresponde al máximo utilizado durante la primer. Otro cambio es que, a pesar del diseño para un consumo referencial de 120 litros por persona diario, en algunas localidades se optó por considerar sólo 60 “donde se demostrara la existencia de condiciones sanitarias críticas y socioeconómicas extremadamente bajas, o bien con fuentes de agua con caudales reducidos pero confiables” (Gobierno de Chile, 1980a, p. 24).

Un aspecto muy interesante de este segundo periodo es que con el tercer crédito se comenzó la instalación de medidores domiciliarios, es decir, se inició la micromedición. Uno de los entrevistado refiere lo siguiente, respecto de lo trascendente de esto “viene un cambio radical...en ningún país se había conseguido siquiera que hubiese micro medición” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020). Esta implementación, en ojos de este entrevistado,

se hizo en base al argumento, presente aún en la literatura actual, de eficiencia entendida como paga por lo que consumes y de la necesidad de disminuir conflictos comunitarios:

*“O sea en Chile yo tuve que hacer un informe, en la década del 80, un informe con argumentos y con estudios de por qué era necesario que todos los proyectos de agua potable rural vinieran con micromedición. Los conflictos de las comunidades eran terribles, gran parte de nuestro esfuerzo diario era contra estos conflictos, robo de agua, despilfarro, les daba lo mismo, total todos pagaban, había una tarifa por llaves...pero daba lo mismo cuántas llaves tuvieran porque al final, en las noches regaban las huertas. El concepto de que había que cuidar el agua, racionalizar el uso, que era solamente para el uso doméstico, nunca se construyó para riego, entonces fue una lucha eterna hasta que logramos [la micromedición]” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020)*

Lo indicado por el entrevistado se refleja en la tercera solicitud de crédito al indicar que cada obra nueva incluirá “sus respectivas conexiones domiciliarias y medidores” y que además “se prevé la adquisición e instalación de 15.500 medidores domiciliarios y 275 medidores de producción” (Gobierno de Chile, 1980b, p. 7). Sin desmedro de lo anterior, es importante tener en cuenta que, en la ruralidad, y varias personas entrevistadas lo confirman, es usual que en un terreno se vayan construyendo nuevas casas progresivamente y no siempre esas casas solicitan una conexión formal por lo que la micromedición en la práctica es más a nivel de sitio que de casa.

Esta tercera solicitud de crédito no hace otras innovaciones en cuanto al tamaño de los estanques, alcanzando un máximo de 100 m<sup>3</sup> y un promedio de 30 m<sup>3</sup>. También la tercera operación ya considera la desinfección del agua desde el inicio. De la misma manera, esta operación mantuvo la utilización de “rocalit” o “cemento-asbesto” en las cañerías de las líneas de conducción (matrices), elemento que, si bien no es perjudicial en buenas condiciones, sí lo es al producirse roturas o daños.

El cuarto crédito no realiza mayores variaciones, manteniendo las conexiones domiciliarias, la micro y macro medición, la cloración y el tamaño máximo de estanque en 100 m<sup>3</sup>, aunque el promedio de estos aumenta a 40 m<sup>3</sup> (Gobierno de Chile, 1985). La única innovación corresponde a la utilización mayoritaria de cañerías de PVC, y la declaración de un seguimiento a las cañerías con asbesto para evitar filtraciones del material al agua consumida (op.cit). En las visitas a terreno, en algunas de las organizaciones más antiguas se mencionó que aún existen este tipo de cañerías y que a pesar de que querer realizar el recambio, no se ha podido por falta de financiamiento (e.g. Menor\_6).

Respecto de los sistemas creados en el tercer periodo identificado, posterior a la vuelta a la democracia, no existirían mayores diferencias cualitativas, aunque sí ha habido cambio en las directrices técnicas que exceden el alcance de esta tesis. Entre estos cambios se puede indicar, por ejemplo, que las torres de aguas, posterior al terremoto de 2011, deben estar construidas de manera antisísmica.

Un alcance que realizó uno de los entrevistados es que, si bien los proyectos no siempre consideran telemetría en el diseño original, muchas organizaciones han financiado mejoramientos para instalar sensores en los estanques y en las tomas de agua. La información recabada por estos sensores es transmitida en línea a un computador que le permite al APR gestionar de mejor manera el uso de las bombas para bajar el consumo energético, así como una identificación rápida de problemas. Las personas que reportaron esta situación indican que es un fenómeno reciente y que “se ha estado dando con bastante frecuencia últimamente” (Funcionario Actual 1, 2020). La instalación dependería de la capacidad de innovación de las organizaciones y de su relación con los proveedores estos equipos.

A lo largo de este apartado hemos detallado los cambios en alcance que ha tenido la relación de coproducción, en este sentido, se mostró cómo un programa acotado técnica y geográficamente fue creciendo hasta entregar sistemas con conexión domiciliaria a lo largo de todo el país. Vemos que el fenómeno del “agua afuera, agua dentro”, es decir el paso desde ir a recolectar el agua fuera del hogar hasta la obtención de agua por cañerías al interior de las casas, descrito a partir de una comunidad del sur del Chile (Ther Ríos et al., 2018), fue extendido en gran parte de los territorios rurales del país. Los cambios descritos muestran la importancia de considerar el ámbito tecnológico de una relación de coproducción pues esta define una parte crucial de lo que será considerado como el servicio coproducido. Adicionalmente, la tecnología puede convertirse en una herramienta de exclusión cuando permite la desconexión individual por no pago. De la misma manera, la micromedición también puede permitir avances en la eficacia al permitir identificar rápidamente fugas en la red o en los hogares ayudando a disminuir los cortes por vaciado de estanques o las bajas de presión.

En los siguientes apartados vemos cómo estos cambios se traducen y se acompañan con cambios en los actores involucrados: el Estado y las organizaciones.

#### 4.2.2 ROL DEL ESTADO EN LA CONSTRUCCIÓN Y APOYO A LAS ORGANIZACIONES DE AGUA POTABLE RURAL: DE LA CONSTRUCCIÓN DIRECTA A LA SUPERVISIÓN INDIRECTA

En este apartado explicamos cómo el rol estatal ha mostrado continuidad respecto de generar infraestructura en las localidades, sin embargo, esto ha variado desde entregar los materiales para dicha infraestructura hasta la construcción completa de ella. Asimismo, mostramos cómo si primero funcionarios estatales eran en la práctica los encargados de la entrega de la infraestructura, con el tiempo, esto pasará a estar principalmente en manos de privados. Los cambios en el rol tendrán un correlato en la organización de las entidades estatales mostrando que, en ocasiones, la relación de coproducción cambió por transformaciones estructurales en el Estado, pero en otras ocasiones, el Estado debió transformarse por la relación de coproducción.

En la solicitud del primer crédito se indica que el Estado entregará la infraestructura y realizaría la supervisión. Específicamente se indicaban las siguientes funciones para el Estado:

*“a) Proporcionar la información y orientación que sean necesarios para estimular el interés y obtener la cooperación de los posibles beneficiarios; b) negociar y firmar con las comunidades*

*interesadas los contratos para el estudio y ejecución de los proyectos; c) administrar los fondos que aporten al Plan el Gobierno, las comunidades y otros entes; d) estudiar y preparar los proyectos específicos (o revisar los que preparen los ingenieros particulares para ciertas comunidades); e) encargarse de la construcción necesaria para la instalación de los sistemas; f) ayudar a las comunidades en la explotación y mantenimiento de los sistemas instalados, ejerciendo la supervisión necesaria; y g) velar por el cumplimiento de las obligaciones que asuman las comunidades en relación con el Plan.” (Gobierno de Chile, 1964, pp. 18–19)*

Además, de acuerdo con lo indicado por una persona entrevistada (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020), es el Estado quién define cuales comunidades serán donde se realizarán los proyectos y es él quien promueve la creación de la organización comunitaria. En este sentido, el Estado se arroja la obligación de realizar la preparación de las comunidades.

La construcción de la infraestructura estaba a cargo de la administración directa del Estado, en contraposición a la externalización o la licitación de la administración. Una persona recuerda sobre este primer periodo con el primer crédito BID:

*“Ellos [Servicio de Salud] construían las obras, ellos eran los jefes de obra, los... los ingenieros que estaban ahí eran los encargados de la construcción, compraban los materiales, hacían las adquisiciones y supervisaban a las comunidades para lo que era el trabajo de mano de obra... O sea, era una administración directa de ejecutar obras por parte del Estado... No había contratistas, empresas constructoras de obra, para nada, ellos perforaban pozos, tenían máquinas...” (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020)*

Otra persona entrevistada indica que llegó a este programa dada su experiencia en proyectos de autoconstrucción que supervisaba el MOP, incluso si dicha experiencia no fue positiva en el sentido de no alcanzarse los objetivos de esas iniciativas:

*“Bueno, el trabajo comunitario fue una experiencia interesante, pero bien frustrante porque muy pronto me di cuenta de que en Chile era muy difícil llevar a cabo obras, cómo se llamaban, de autoconstrucción, porque la gente no respondía, era muy difícil organizar a los barrios para que aportaran con mano de obra, entonces habían familias que no se interesaban en el proyecto, entonces el proyecto se iba atrasando porque no había quién realizara el trabajo por esas familias que no iban a participar” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020).*

En línea con los retrasos que el entrevistado refiere en otros contextos, el programa presentó los atrasos descritos en 4.1.2 que obligaron, de acuerdo con él, a que el Servicio de Salud tuviera que contratar personal para trabajar en las obras.

Las evaluaciones realizadas sobre este primer periodo indican que la función de supervisión y promoción comunitaria no fue llevada a cabo, dejando a las comunidades operando por si solas a través de organizaciones creadas de manera superficial. De la misma manera, la falta de financiamiento externo que se generó al inicio de los 70 mencionada 4.1.1 se tradujo en la retirada paulatina del apoyo a estas organizaciones.

Como una manera de subsanar esta situación, para las etapas posteriores se creó la Unidad de Promoción Comunitaria dentro del Departamento de Saneamiento Rural de la DOS. Más aún, el segundo periodo está marcado por la alta disposición de fondos desde el BID, los cuales fueron ejecutados, en su mayoría, por el recién creado Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS). Un exfuncionario recuerda:

*“Teníamos profesionales a destajo, contratábamos asistentes sociales en todas las regiones, con vehículos, con cámara fotográfica, proyectora de cine, teníamos de todo... Bueno, yo tenía tremenda oficina en Santiago, tenía un montón de gente a mi cargo... hacían un trabajo en terreno tremendamente fuerte porque teníamos recursos y la cantidad de sistemas eran pocos. Y sí, actuábamos a todo evento, a ver, si una comunidad necesita que vaya el asistente social, partía el asistente social, cuantas veces fuese necesario. Entonces fue una etapa muy bonita del programa en que hubo muchos recursos y pudimos hacer un buen trabajo...” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020).*

Un dirigente nacional concuerda con esta apreciación:

*“Por allá por el 80 era del Estado el agua, era de SENDOS. Entonces, la asesoría que prestaba el Estado era muy buena. En el sentido que éramos poquititos también, no era como ahora, antes éramos poquititos y algunas comunidades tenían agua, algunas comunidades estaban en el programa, algunas comunidades estaban organizadas, la mayor parte no. Por lo tanto, las asesorías que prestaba el Estado, se les prestaba a las comunidades que estaban organizadas y las que estaban en el programa. Y las asesorías eran buenas en el sentido que, cuando había un problema de una bomba, mandaban un electromecánico y mandaban la bomba, y hacía la pega completa. Y cuando había un sistema de cloración, mandaban al electromecánico, miraba el sistema y si no había un clorador, podían traer ellos de repuesto otro... El Estado era, era como el papá de todo.” (Dirigente Nacional 2, 2020)*

Este trabajo en terreno contrasta con la construcción mixta señalada en el segundo crédito, y que se acentuaría en el tercero. Si mientras en el primer periodo lo común era el trabajo comunitario, en el segundo este queda ceñido a la instalación de cañerías a la vez que “se ejecutarían por contrato aquellas obras que por su naturaleza técnica requieran de conocimientos especiales, tales como la perforación de pozos y captaciones, construcción de estanques, casetas de bombeo e instalaciones de equipos, conexiones eléctricas y cercos” (Gobierno de Chile, 1976, p. 6). Esto se vuelve más dramático en el tercer y cuarto préstamo donde se declara explícitamente que no se tienen programadas obras por administración. Podemos observar cómo van instalándose formas de funcionar estatales más alienadas con la agenda neoliberal del gobierno dictatorial.

Ya en el tercer periodo, posterior al año 1990, el rol de Estado cambia radicalmente en línea con lo discutido en 4.1.3 sobre la cimentación de la lógica de la nueva gestión pública y de la externalización en el Estado. Como se comentó, al inicio de este periodo SENDOS es disuelto en empresas estatales regionales, pero respecto de las inversiones, es el Estado quién sigue financiándolas a través del gobierno Nacional o Regional. Esta función de inversión se formaliza con la modificación de la ley sobre subsidios al agua potable urbana, a través de la ley 19.338 de 1994. Esta ley, entre otras cosas, indica que el Estado podrá subsidiar la inversión

para sistemas rurales con cargo al presupuesto nacional, sin perjuicios de otros financiamientos que puedan existir (Alegría & Celedon, 2006; Ley 19.338, 1994).

En este contexto, corresponde a las sanitarias regionales a través de contratos con el MOP “elaborar la cartera de proyectos, levantar proyectos de inversión, llamar a licitación, contratar, construir, entregar” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020). Sobre el rol de las sanitarias en las inversiones, un dirigente nacional recuerda la prepotencia y falta de prolijidad que le ha tocado experimentar tras la privatización de estas:

*“Resulta que cuando se licitaba y se lo adjudicaba una empresa [constructora], quien prestaba la asesoría para que quedara bien era la transnacional [la sanitaria], como lo decía la ley; y la transnacional llegaba así a la comunidad: ‘Te venimos a poner agua’. ¡Te venimos a poner agua!, no decían ‘nosotros somos solamente asesores, que ustedes fueron beneficiados por el Estado de Chile y estas platas son suyas, por lo tanto, les vamos a venir a ver que todo les quede bien’; sino, que ellos venían ‘nosotros les venimos a poner agua’. Y se creían los patrones de fundo, y se cometieron muchas faltas, muchas faltas...” (Dirigente Nacional 2, 2020)*

El rol de acompañamiento a las organizaciones también pasa a formar parte de convenio, el cual detalla la cantidad de visitas mínimas, las instancias de capacitaciones, como por ejemplo una reunión anual a nivel regional para todas las organizaciones, así como el personal que cada sanitaria debía contratar, en particular, asistentes sociales, contadores y electromecánicos (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020). El acompañamiento entregado por esta vía, si bien es valorado de buena manera por algunas personas como hemos reportado en otro lugar (Pareja Pineda et al., 2022), existe un diagnóstico en el Estado y en las dirigencias nacionales de que no se estarían alcanzando los objetivos porque las sanitarias no tendrían el mismo interés que el Estado en apoyar a las organizaciones y por tanto harían siempre lo mínimo, esta mirada crítica se detalla más adelante

#### 4.2.4 Hacer lo que se pueda: Límites a las capacidades del Estado y de las organizaciones.

La relación de coproducción la hemos definido en el sentido de entregar agua potable y su interlocutor estatal por excelencia es el MOP, sin embargo, el rol estatal, especialmente desde el año 90, también incluye la supervisión de la calidad del servicio. Esta supervisión se hace por otro organismo clave: el Ministerio de Salud y sus dependencias. De acuerdo con un entrevistado (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020), aunque la supervisión de la calidad del agua entregada siempre estuvo a cargo de Salud, en la práctica SENDOS era el organismo que validaba que el agua entregada por los APRs era de buena calidad. Tras la disolución de SENDOS, y posterior a un cierto periodo de ambigüedad, se concluyó que era necesario que cada APR obtuviera su resolución sanitaria. Con la reforma de 2004 esta responsabilidad pasa a recaer en la Autoridad Sanitaria de cada región, la cual depende de la SEREMI de Salud, ya no de cada servicio de salud.

Es interesante mencionar que la frontera entre la responsabilidad de supervisión y de entrega del servicio es difuso en ocasiones, tal como también hemos reportado en otro lugar (Pareja Pineda et al., 2022), en ocasiones

el MOP debía intervenir frente a las autoridades de salud respecto de fallas en la entrega del servicio. En palabras de un entrevistado:

*“Porque la Autoridad Sanitaria también tiene la potestad para ir a un comité, y va y toma nuestras en distintos puntos, y después les pasarán la sanción o la multa, si es que detectan coliformes, coliformes fecales, o hay bajo o no hay presencia de cloro. El comité tiene que responder por ellos. Pero muchas veces teníamos que intervenir nosotros porque [en el comité] culpaban al Ministerio de que era responsable de ese sistema y no estaba cumpliendo con la normativa. Muchas veces tuvimos [que] entrar a defender a dirigentes por las sanciones que se le estaban aplicando.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

Así como la responsabilidad en supervisión cambió de oficina por reestructuraciones estatales, hubo otros cambios estructurales que no tuvieron grandes consecuencias en el programa, pero sí es importante mencionarlas. Yendo en orden cronológico, es interesante que originalmente el programa consideraba al MOP como organismo ejecutor, pero que esto no prosperó. En efecto, si bien la primera propuesta de crédito indicaba lo anterior, la versión revisada de 1962 fija que será el Servicio Nacional de Salud quién lleve a cabo las obras, pues el primero se enfocaría en poblaciones de más de 1.000 habitantes (Gobierno de Chile, 1964). Lo anterior, es corroborado por un entrevistado indicando que

*“Cuando Salud inició la primera etapa del programa hubo un acuerdo con Obras Sanitarias, con el MOP, para entregar eso que ‘okay, Salud se encarga de esto rural, y nosotros nos quedamos con lo urbano’ (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020).*

El programa implicó la creación de una oficina especializada, en este sentido, en el organigrama presentado por el gobierno de Chile al BID en la primera ocasión no se indica la “Oficina de Saneamiento Rural”, pero esta fue creada posteriormente, encontrándose una primera referencia a comienzos del 1965 (Ley 16.100 Autoriza a La Oficina de Saneamiento Rural, Dependiente Del Servicio Nacional de Salud, Para Importar El Material y Vehículos Que Señala, 1965). Tras el fin del primer préstamo, la Oficina de Saneamiento Rural del MINSAL siguió existiendo, aunque “ya sin recursos, sin presupuesto, sin nada que hacer prácticamente” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020). Es importante mencionar que durante este primer periodo existían otras reparticiones públicas que construían proyectos de agua potable en sectores rurales. Dentro de estos organismos se encontraban los municipios, las empresas de ferrocarriles, el Ministerio de Vivienda y la Corporación de la Reforma Agraria (CORA). La CORA fue la que más servicios logró construir, alcanzando un total de 45 proyectos (Gobierno de Chile, 1976).

Al comienzo del segundo periodo identificado, específicamente el año 1975, se traspasaron las funciones de la Oficina de Saneamiento Rural al Ministerio de Obras Públicas (Gobierno de Chile, 1976), manteniendo, en lo formal que Salud está a cargo de la supervisión respecto de las características sanitarias del agua potable. Posterior a este traspaso, las funciones del programa recayeron en el “Departamento de Agua Potable Rural” de la Dirección de Obras Sanitarias de la entonces Dirección General de Obras Públicas (Decreto 1.360 Crea Departamento de Agua Potable Rural y Suprime Departamento de Inspección, 1976), hoy Ministerio. Cuando

el programa se traspasó, se incluyó la transferencia documental y de aprendizajes, pero no de personal (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020).

Posterior a la creación de este Departamento, la segunda solicitud de préstamo al BID identifica al Subdepartamento de Programas Especiales del mismo como ejecutor del proyecto, subdepartamento que sería creado posteriormente a la obtención del crédito, y que contaría con presencia en cada región. Esto a diferencia de lo que ocurría antes en Salud, donde la oficina trabajaba desde Santiago, de manera centralizada, casi sin participación institucional de las regiones y con un enfoque más bien técnico ingenieril (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020). Sin desmedro de lo anterior, ya se menciona la futura reestructuración de la Dirección de Obras Sanitarias hacia un “Servicio Nacional de Obras Sanitarias” (SENDOS). SENDOS sería básicamente lo mismo que la dirección, pero “sería una institución autónoma del Estado... y descentralizada regionalmente” (Gobierno de Chile, 1976, p. 30). En 1977 SENDOS sería creado como un servicio donde “se fusionarán... la Dirección de Obras Sanitarias del Ministerio de Obras Públicas, la Oficina de Saneamiento Rural del Servicio Nacional de Salud y la Oficina de Ingeniería Sanitaria del Departamento de la Vivienda de la Corporación de la Reforma Agraria” (Decreto Ley 2.050 Crea El Servicio Nacional de Obras Sanitarias, 1977). Sin embargo, una persona entrevistada refiere:

*“El SENDOS se crea con la idea de que sea un servicio autónomo, descentralizado, desconcentrado territorialmente, cosa que no se logró, pasó a ser igual una dirección más del Ministerio, como cualquier otra” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020)*

En cualquier caso, durante el funcionamiento de SENDOS, y de acuerdo con la misma persona entrevistada, el programa contó con asistentes sociales en regiones, además de material de apoyo y vehículos. Lo contradictorio entre la percepción de la persona y los objetivos declarados puede deberse a que, de acuerdo con la solicitud del segundo crédito, la descentralización se entendía como privatización y sólo en contextos urbanos:

*“SENDOS, en cumplimiento de uno de los objetivos de su creación, tiene como meta transformar todas las Direcciones Regionales en Empresas Autónomas, con el objeto de descentralizar y dar autonomía en la gestión de los acueductos urbanos a nivel regional, después de lo cual SENDOS sólo mantendría su carácter de organismo regulador y normativo del sector. Este proyecto de reformas, cuyos estudios se han iniciado, no comprende la transferencia de las actividades de ejecución y supervisión de los acueductos rurales, las que quedarían bajo la competencia exclusiva de SENDOS”. (Gobierno de Chile, 1980b, p. 5)*

En la misma dirección, la incorporación de todos los servicios rurales ya construidos al alero de SENDOS tampoco fue fácil, en particular, la tercera solicitud de crédito reconoce la dificultad de traspasar aquellos creados por la CORA, aspecto que sólo habría sido alcanzado cinco años después, a mediados de 1980 (Gobierno de Chile, 1980b, p. 21).

Siguiendo en este segundo periodo a cargo de SENDOS, la estructura organizacional fue robusteciéndose, evidenciándose una estructura completa para abordar la operación de los sistemas ya creados y la construcción de los nuevos. La tercera solicitud ya describe como el Departamento de Agua Potable Rural contaba con 65 personas en Santiago y 45 en las demás regiones, y cómo este se coordinaba con otras secciones y con las regiones. Aun así, SENDOS en su conjunto no escaparía a la lógica de decrecimiento en el Estado. Si en 1973 el personal asociado eran alrededor de 11.500 personas, estas pasaron a ser 5.600 el año de creación de SENDOS en 1977, y a 2.900 en 1984, aunque ese año se esperaba aumentar la dotación en 400 personas más (Gobierno de Chile, 1985).

Como se indicó antes, al inicio del tercer periodo identificado, durante el año 1990, SENDOS es disuelto y separado en 11 empresas estatales regionales, que se suman a las dos ya existentes. De acuerdo con un entrevistado, este escenario significó un gran esfuerzo en el programa para traspasar toda la documentación desde el nivel central a cada nueva empresa regional y luego “desaparece el SENDOS de la noche a la mañana” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020). Si bien, de acuerdo en el informe de terminación del cuarto crédito, la idea era que las nuevas empresas siguieran utilizando el financiamiento del BID, finalmente se optó por dejar la administración del programa en la Dirección de Planificación del MOP (Gobierno de Chile, 1992). De acuerdo con un entrevistado, esto se debió a que el BID no podía relacionarse con empresas. Detalla el entrevistado las dificultades de este traspaso a la Dirección de Planificación:

*“Piensa una dirección que no es operativa, una dirección que es más bien asesora de la gestión ministerial, que no tiene recursos, que no tiene nada, creo que había una camioneta para el director y algunas camionetas en región, le traspasan el programa y ahí viene el principio del fin del programa [risas] digo yo. Porque ahí éramos, cuántos, debimos ser unos 10,12,15 funcionarios entre ingenieros, el área comunitaria era yo y otro más, tenemos que hacernos cargo de todo, sin recursos, en una dirección que los directores regionales tenían a lo sumo, un ingeniero, o sea un ayudante o un profesional ayudante y una secretaria, 3 funcionarios, ni chofer tenían... No les pareció para nada hacerse responsable del programa sin recursos ¿Qué iban a hacer? ¡Nada! Todos dependían del nivel central y el nivel central, tremendamente limitado a hacer alguna actividad, alguna acción concreta con los sistemas.” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020)*

Dos personas entrevistadas también comentan que en algunos sentidos la privatización debió reversarse. Por un lado, la propiedad de los servicios de agua potable rural y algunas de las servidumbres asociadas se traspasaron a las sanitarias y después hubo que regularizarlas devolviéndolas al MOP (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020). Por otro, algunos derechos de agua asociados al agua potable rural que siendo de SENDOS también se transfirieron a las sanitarias, también debieron devolverse al Estado<sup>15</sup>, y en algunos casos, a los APRs (Dirigente Nacional 1, 2020). Este asunto se vuelve a tocar más adelante en 4.5.1 *Manejo de la normativa: Entre el pragmatismo y la legalidad.*

---

<sup>15</sup> A la Empresa Concesionaria de Servicios Sanitarios, de propiedad estatal.

A pesar de que existen reportes contradictorios sobre la fecha específica, en 1994 (Alegría & Celedon, 2006) o en 2001 (DIPRES, 2007; DOH, 2005), el programa eventualmente se traspasó a la Dirección de Obras Hidráulicas del MOP. Lo que significó que “allí las cosas mejoraron un poco [pero] tuvimos que seguir con las sanitarias” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020).

Es importante mencionar que a pesar de que SENDOS en su origen buscó unificar todas las entidades estatales a cargo de construir sistemas de agua potable, con el tiempo, volvieron a surgir proyectos provenientes de otros organismos como la SUBDERE, los Gobiernos Regionales e incluso Municipios (Nicolas-Artero et al., 2022). Lo anterior tuvo resultados mixtos en términos de coordinación, en palabras de una de las personas entrevistadas, en ocasiones se logró que los sistemas se ciñeran a la normas de diseño del MOP, pero había algunas intendencias “con las cuales teníamos tremendas dificultades de coordinación” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020) y además “hubo otras iniciativas, locales, que instalaban unos sistemas precarios” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020).

A partir de los cambios identificados en el rol y organización estatal concluimos que es importante al estudiar las relaciones de coproducción tener presente que, en la práctica, no existe “un” Estado todo coherente y organizado, si no que para entender los roles estatales es necesario comprender también su ordenación interna. Observamos también que las influencias del Estado en las organizaciones irán cambiando, dependiendo de la capacidad del primero para estar en contacto directo o no con las segundas. En este sentido, es interesante cuando el rostro estatal en el último periodo toma la forma de una empresa privada. Veremos a lo largo de este y el siguiente capítulo que esto tendrá consecuencias respecto de la mirada que se transmite a las organizaciones.

#### 4.2.3 ROL COMUNITARIO EN LA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN: DE OBREROS A ACTOR POLIFACÉTICO CLAVE

En este título detallamos la evolución que ha tenido el rol comunitario, variaciones que en muchas ocasiones han respondido a cambios provenientes desde el Estado pero que también han sido resultado de una trayectoria propia de las organizaciones. Describimos cómo las organizaciones presentan cada vez más funciones y cada vez más interlocutores por la complejización de la relación de coproducción. Es importante mencionar que este apartado analiza a las organizaciones una vez ya creadas. En este respecto, como regla general las organizaciones son formalmente creadas una vez que ya se define que la comunidad será receptora de un sistema de agua potable rural, lo que no quiere decir que no haya un trabajo previo desde la comunidad para solicitar el servicio al Estado.

Al inicio del programa, tal como se indicó en 4.2.2, el Estado construyó con el aporte en mano de obra de los futuros usuarios del agua. En este sentido, dos personas entrevistadas recuerdan:

*“Fue con una alta participación comunitaria en la construcción de las obras, con mano de obra comunitaria y, en fin, para abrir las, las zanjas, instalar las tuberías, todo lo que pudiera ser con mano de obra no calificada” (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020)*

*“Las comunidades inclusive algunas aportan hasta con 50 metros de zanja... de excavación. Y eso, también se le valoró en dinero, aparte de la administración, se le valora el dinero y por eso es que se habla de un capital del Estado y un capital de la comunidad [en la cooperativa a cargo del sistema].” (Dirigente Nacional 1, 2020)*

Sin embargo, no todas las comunidades podían aportar en mano de obra, implementándose aportes en dinero para subsanar esta situación:

*“Inicialmente estaba considerado el aporte en dinero, materiales y mano de obra. Pero eso se desechó a lo menos lo que era el aporte con mano de obra, se desechó rápidamente porque no hubo interés de parte de los beneficiarios del proyecto de construir... Era muy difícil conseguir que trabajaran y dispusieran de tiempo para el proyecto. Lo que se trataba, a diferencia de otros países...[donde] lo que era relevante para la institución era que la comunidad se apropiara del proyecto y a la vez participara activamente de la construcción del sistema... lo importante era que la comunidad iba a paulatinamente aportando con trabajo desde, desde la fuente de agua a hacer los tendidos de redes. Y Chile tomó otro camino, que fue acortar los tiempos al máximo” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

Esta dificultad para la dedicación al trabajo comunitario, de acuerdo con las personas entrevistadas, se debía a falta de tiempo, por la avanzada edad de las personas, o bien por simple ausencia de motivación y disposición. De esta manera, el rol de la comunidad durante la construcción va disminuyendo, sin embargo, los pagos en compensación hacia el MOP y luego a SENDOS, sobre todo a partir del segundo crédito, se mantuvieron por un largo periodo de tiempo hasta la disolución de este último en el año 1990. Para el tercer crédito se disponía que, idealmente, las comunidades debían cubrir el 10% de las obras en un plazo de 30 meses posterior a iniciadas las obras (Gobierno de Chile, 1980a). Este aporte comunitario permitía a SENDOS llevar a cabo los estudios previos para la siguiente operación de crédito, según recuerda una de las personas entrevistadas. De esta manera, “aportaron dinero en efectivo para constituir una contribución comunitaria a la construcción de las obras, porque no fue 100% subsidio estatal” (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020).

Ya centrándose en la operación cotidiana durante la entrega de agua, la primera solicitud de crédito indicaba que la operación estaría a cargo de organizaciones comunitarias “Juntas de Agua Potable” quienes verían la operación diaria, incluyendo el mantenimiento y la extensión de las redes. Si bien estas organizaciones se detallan más adelante, es importante destacar aquí que formalmente sus funciones eran:

*“a) Gestionar la ayuda del SNS para establecer los servicios de agua, y negociar los contratos correspondientes con el SNS; b) Cobrar las contribuciones que acepten las comunidades; c ) Encargarse de la explotación y mantenimiento de los sistemas, con supervisión y ayuda del SNS; a) Preparar y hacer efectivas las facturas a los usuarios, de acuerdo con el sistema de tarifas que apruebe el SNS; y e) Autorizar las prolongaciones de las líneas de distribución y la instalación de conexiones domiciliarias” (Gobierno de Chile, 1964, p. 18)*

En el segundo periodo, el reglamento propuesto a las organizaciones incluía una serie de obligaciones que complejizaban su operación, por ejemplo, se indican múltiples funciones para su directorio:

*“a. Cumplir y hacer cumplir lo establecido en la Ley 16.880, su Reglamento, el fuerte Estatuto y los instructivos, Técnicas y Administrativo que establezca la D.O.S., en lo relativo a la administración, operación y mantenimiento de los sistemas... b. Convocar a reuniones de vecinos... c. Velar por el buen funcionamiento del Sistema, ejecutando las obras necesarias para su conservación y mejoramiento. d. Autorizar o suspender los Servicios intradomiciliarios conforme lo establezca la D.O.S. e. Proponer a la D.O.S. las tarifas por consumo de agua potable, las cuales deberán producir ingresos suficientes para cubrir a lo menos, los gastos de administración, operación y mantenimiento del sistema, y en la medida de lo posible la depreciación del mismo. f. Recaudar y administrar los fondos provenientes de las tarifas correspondientes al Sistema, erogaciones, rifas y eventos sociales que se realicen para incrementar los recursos de la Junta para la Administración, operación y mantenimiento del sistema. g. Colaborar con el Asistente Social en las campañas de divulgación sanitarias relativas al uso del agua. h. Fomentar la utilización adecuada del sistema, controlando periódicamente los despilfarros o pérdidas de agua, su uso indebido en riegos agrícolas u otros. i. Vigilar y proteger las fuentes de abastecimiento del Sistema... j. Contratar los servicios del personal necesario para la operación... [la relación laboral] será de exclusiva responsabilidad del directorio de la Junta y no compromete a la DOS k. Adquirir los materiales necesarios para la operación y mantenimiento del Sistema. l. Llevar un estado mensual de los ingresos y egresos del sistema y rendir semestralmente...n. Presentar oportunamente, a la DOS, al producirse cambio en el Directorio de la junta, la memoria e informe financiero del ejercicio. ñ. Coordinar su acción con las Delegaciones Regionales de la DOS. o. Hacer cumplir en lo que corresponda las políticas sanitarias... (Gobierno de Chile, 1976 Apéndice 16 pp.2-3)*

Estas funciones son complementadas con largos listados de funciones específicas para la presidencia, la secretaría y la tesorería de la Junta. Se observa entonces que la complejización técnica descrita antes, tiene un correlato en lo administrativo, y conlleva un cambio en el rol de la comunidad con respecto del sistema. En este sentido, sobre la transición a un servicio más contemporáneo, un entrevistado recuerda sobre el periodo de los años 80:

*“Unos iban con una hoja de cuaderno, le ponían nombre, ‘Claudio Pareja’, y... bueno y te pasaba, te cortaba un pedacito de cuaderno y te lo pasaba, esa era boleta. Y en un cuaderno se anotaba ahí: ‘Claudio Pareja, la casa número tanto, pagó \$2.500’. Y, era algo muy básico, no tenía nada, eh, no se cloraba el agua. El agua ni siquiera se sacaban las muestras bacteriológicas ni físicas, digamos, el agua era muy pura, era... también en esos años, era un poquito más, no tan contaminada, por lo tanto, las exigencias y las normas eran más distintas.” (Dirigente Nacional 2, 2020).*

Además del rol en la operación y en el pago de cuotas a SENDOS, la organización mantuvo su función de cobrar una tarifa, la cual fue cambiando a lo largo de este periodo. Inicialmente cada familia pagaba el mismo monto, dado por el total de costos operacionales dividido en el total de familias. Mientras que al momento de existir las conexiones domiciliarias cada familia pagaba según la cantidad de llaves en su hogar (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020). Posterior a la micromedición, y hasta el día de hoy, cada familia paga un monto según el consumo

mensual. Las finanzas de los APRs, y en específico sus tarifas, son discutidas en profundidad en 4.3.3 *Inclusión económica en los APRs: Balances entre la necesidad del agua y la necesidad de dinero.*

Pasando ahora al tercer periodo, posterior al año 90, comienza de manera muy superficial la participación ciudadana en el diseño de los proyectos como parte de la instalación del concepto en el Ministerio de Obras Públicas. Así, es importante recalcar que el relacionamiento comunitario en el primer y segundo periodo se refiere a la importancia del agua, aspectos asociativos y a la futura gestión del sistema, no a su opinión sobre el diseño propiamente tal. En este sentido dos entrevistados comentan:

*“En todas esas fases la comunidad prácticamente no participa. Después el Ministerio implantó el sistema para el resto de las obras públicas lo que es la participación ciudadana... Entonces también se aplicó esa metodología con los proyectos de agua potable rural. Hacer un proceso participativo para que la comunidad conociera el proyecto con anticipación y pudiera saber por dónde iban a ir las redes, qué familias, qué población iba a ser beneficiada.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

*“El MOP tiene unos procedimientos para que la comunidad participe en el proceso de participación ciudadana, ellos toman conocimiento del diseño... la comunidad participa por lo general y toma conocimiento del diseño en esa etapa digamos. En algunos proyectos también tienen [en] la etapa de construcción participación de la comunidad... Los proyectos desde el punto de vista son generalmente decisiones técnicas que se van tomando. Yo creo que se acogen algunos comentarios y algún conocimiento que la comunidad pueda tener...” (Funcionario Actual 1, 2020)*

En este periodo, volviendo a la operación cotidiana, los APRs deben hacerse cargo de una multiplicidad de aspectos que van desde lo químico a lo tributario. Esto en contraposición a lo evaluación de un exfuncionario sobre que las tareas son relativamente fáciles:

*“[La operación] puede hacerla esta famosa señora Juanita que durante el día se dedica a hacer pan y resulta que se le encarga la operación del sistema de agua porque cuando el pozo ya se excedió, el estanque se llenó, empieza a derramar, entonces a la señora Juanita se le avisa que está derramándose el estanque, ella va y corta un switch y se acabó el problema y el servicio sigue funcionando” (Ex Funcionario 1 E. 2., 2020)*

De acuerdo con los entrevistados y a la documentación revisada, entre las funciones de un APR contemporáneo se encuentran:

- Revisar y gestionar la calidad del agua. Los APRs deben medir la calidad fisicoquímica y bacteriológica de acuerdo con las normas vigentes, lo que conlleva un gasto en pagar a laboratorios privados para su análisis y también conlleva que las personas involucradas deben aprender sobre esta normativa. En caso de un mal resultado, se espera que la organización pueda tomar las medidas correctivas. Además, esto incluye que deben relacionarse con la Autoridad Sanitaria.
- Gestionar el cloro. Si bien esto es parte de lo anterior, es importante detallar que el APR debe ser capaz de comprar, preparar y administrar el cloro utilizado para potabilizar el agua. Asimismo, deben

tomar diariamente la concentración en la red de este químico y llevar registro de estas mediciones.

Comenta un entrevistado:

*“Se hicieron los estanques con un sistema de cloración, había que comprar cloro, había que preparar el cloro, y había que estudiarse las normas... Rápidamente nosotros, por ejemplo, yo empecé a cumplir con todo. Empecé a verme la norma 409 y empecé a ver que el mínimo era 0,2 miligramos... Entonces, había que sacar muestras, ¿dónde?; y empecé a averiguar, y los llevamos a sacar las muestras. ¿Qué es lo que pasaba?, que la gente decía: ‘pero es que eso vale plata’... No pues, al revés, era calidad. Había que enseñarle que era calidad, era seguridad, era menos enfermedad... Y la gente empezó a entender” (Dirigente Nacional 2, 2020).*

- Cobrar tarifa y llevar contabilidad, relacionarse con el Servicio de Impuestos Internos.
- Ser empleadores. Tener gente contratada por un lado conlleva saber liderar equipos y por otro, cumplir con toda la normativa laboral.
- Realizar, directamente o con contratistas, reparaciones menores. Estas reparaciones incluyen reposición de motobombas y de medidores, limpieza y pintura de estanques.
- Presentar anualmente balance general ante una asamblea
- Cumplir con las elecciones de directiva
- Planificar las obras necesarias y buscar financiamiento con el Estado en caso de ser necesario
- Cuidar la continuidad del servicio, así como la presión del agua

Revisadas las funciones generales respecto del arreglo de coproducción, resta detallar cómo se organizan las comunidades para poder llevar a cabo los objetivos que la normativa les plantea. Durante el primer periodo, como se comentó antes, las comunidades formarían Juntas de Agua Potable. Estas Juntas se organizarían como Cooperativas, en vista de la recientemente reformada ley de cooperativa y del ambiente propicio para ellas, según se indicó en 4.1.1. Estas cooperativas tenían como particularidad que el Estado era socio en ellas, ya que, de acuerdo con lo planteado por un entrevistado, el Estado quedaba como responsable del 80% del capital de la organización. Esto se traducía, siguiendo con el relato del entrevistado, que, de los cinco directores de la cooperativa, tres eran del Ministerio de Salud, por ejemplo, funcionarios de la posta rural.

Durante los periodos restantes, la organización a cargo de la mantención y operación ya no serán Cooperativas si no Organizaciones Funcionales, bajo el nombre de “Juntas Administradoras de Agua Potable Rural”. Hay que recordar que el segundo crédito coincide con la promulgación reciente de la ley 16.880 de Junta Vecinales y Organizaciones Funcionales, ley a la cual se acogerían las nuevas organizaciones. De acuerdo a un entrevistado, este cambio descansó en el diagnóstico de que las cooperativas eran demasiado complejas de gestionar por la carga reglamentaria que involucraban y la legislación no permitía otro tipo de articulación vecinal más que la organización funcional. Otro entrevistado, presenta una explicación más relacionada con la Dictadura imperante en Chile durante esos años:

*“El tema que con la Dictadura, borraron todo ese sistema de asociatividad, la dictadura borró todo, borró, no quiso más cooperativas, no quiso nada organizado. Por lo tanto, cuando nosotros fuimos a inscribirnos [en su organización con financiamiento alemán no adscrito aún al programa MOP] dijeron ‘No, estrictamente prohibido una cooperativa’... Y ahí nace la organización de los comités de agua potable rural... Como no podíamos hacer la, la formalidad de cooperativa, buscamos, y ahí entró el BID, digamos, el Programa del Agua Potable Rural, el banco le dijo ‘si nosotros no tenemos una forma de organización que sea formal, jurídica, que tenga una parte del Estado, nosotros nos llevamos la plata para otro país’”. (Dirigente Nacional 2, 2020)*

Ya en el tercer crédito se continua con esta forma organizativa, ahora bajo el nombre de “Comité de Agua Potable”. Estos comités tienen dos aspectos interesantes. Primero, son creados bajo el alero de otra organización. De acuerdo con lo informado en la tercera solicitud de crédito, y en vista del rol más protagónico que tenían las Juntas de Vecinos en la época, los comités “se constituyen por voluntad expresa de los vecinos convocados en asamblea para tal efecto por la Junta Vecinal de la localidad. Posteriormente dicha Junta Vecinal se encarga de gestionar el reconocimiento del Comité por parte de la autoridad” (Gobierno de Chile, 1980a, p. 66). Segundo, están creados para entregar agua solo a sus socios y socias. En esta línea, la solicitud de crédito indica que sólo se permite entregar agua a quienes no son parte formal del Comité cuando “no afecte el servicio previsto para los socios” (Gobierno de Chile, 1980a Apéndice 15, p. 4). La exclusividad de entregar agua sólo a las personas socias dejaría de existir durante la cuarta operación de crédito, comenzado a nombrarse por primera vez la existencia de “usuarios” quienes utilizan el agua pero no son parte del comité (Gobierno de Chile, 1985 apéndice IV-11, p. 3). La diferencia más práctica entre socias y usuarias es que, si bien ambas pueden participar de las asambleas y acercarse al comité o cooperativa a plantear sus puntos de vista, las primeras pueden votar para elegir a la dirigencia del comité.

Un entrevistado presentó un diagnóstico personal, aunque no fue presentado claramente, el cual visualizaba que para aquellas organizaciones que son muy grandes los “comités” no permitirían tener una participación efectiva de sus socias y socios. Frente a la falta de una organización especial, se sugeriría que los comités grandes pasen a transformarse en cooperativas. El entrevistado continuó indicando que buscaron, sin éxito, que se creara un tipo de organización especial, tal como en otros países. Esto habría ocurrido, sin éxito, a lo largo de todo el programa, incluso durante la tramitación de la ley 20.998.

Algunas publicaciones recientes refieren las tensiones existentes en estas organizaciones posterior al año 2000. Por ejemplo, se ha reportado para organizaciones productivas en Chile, incluyendo organizaciones coproductoras de agua potable rural, que existe una complejización de lo mercantil que aspira a la recuperación de aspectos como lo común, justicia, solidaridad y cooperación (Cid et al., 2019). Esta complejización, siguen las autoras, tendría una raíz de tipo histórica y se estaría traduciendo en entender los objetivos económicos como más allá de la persecución de ganancia (Cid et al., 2019). Y cómo veremos después, en los años recientes también han emergido problemas de participación e individualismo al interior de ellas.

A lo largo de este capítulo, se han descrito los principales cambios que han sufrido las organizaciones comunitarias envueltas en la relación de coproducción estudiadas. Este análisis refuerza la necesidad de estudiar en detalle a este actor pues su rol no queda completamente descrito al decir que maneja la “operación”, es necesario precisar que esto significa un sinnúmero de habilidades y responsabilidades que pueden impactar los resultados que se alcanzan durante la entrega del servicio. Asimismo, es importante visualizar cómo el tipo de organización puede impactar en los posibles resultados de inclusión y participación. Por ejemplo, el hecho de poder entregar agua a personas no socias puede verse como una manera de incluir en el servicio, pero también como una manera de mantener las estructuras de poder de la localidad al excluir de la toma de decisiones a algunas personas. Finalmente, también se debe mantener en mente que existe una diversidad en las organizaciones que se refleja en sus concepciones, por ejemplo, sobre qué es más importante si lo financiero o lo comunitario.

#### 4.2.4 HACER LO QUE SE PUEDA: LÍMITES A LAS CAPACIDADES DEL ESTADO Y DE LAS ORGANIZACIONES

El Estado y las organizaciones presentan limitantes en todos los ámbitos de su quehacer respecto del programa: en la inversión, el acompañamiento y en la supervisión. El trabajar dentro de estas limitantes produce una serie de situaciones donde ambas partes no cumplen lo acordado, generándose un ambiente de informalidad en la relación. Es importante mencionar que lo anterior no es acompañado de un juicio de valor, pues a priori, la informalidad podría traducirse en una operación más flexible y eficiente o, como contrapunto, en una con menor calidad. De esta manera, es importante estudiar los posibles despliegues de esta informalidad y sus impactos en la participación, inclusión y eficacia del servicio.

Para la inversión en infraestructura se reconocen limitantes como la imposibilidad de servir a todas las comunidades que cumplen con los requisitos iniciales. Por ejemplo, la tercera solicitud de crédito explicitaba que “existen más localidades potenciales que recursos con los cuales atenderlas” por lo que criterios económicos como bajo costo debían utilizarse. Esto sigue estando vigente en las evaluaciones más recientes (DIPRES, 2015). Una de las personas entrevistadas comenta cómo este criterio económico se vuelve una limitante:

*“De repente llegaban familias [a solicitar agua], personas que vivían muy alejadas, los que quedaban fuera de la red, porque si incorporábamos esa población, que estaba muy alejada, el proyecto se caía porque no cumplía con el criterio de densidad de población, o de viviendas. Entonces estaba ese tema de la rentabilidad, era un cuello de botella también, porque había proyectos que se caían y tenían que ser reevaluados, y para reevaluarlos había que achicarlo o unir a esta localidad con otra para hacer un proyecto que contemplara más de una localidad.”*  
(Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)

Otra fuente de limitación se relaciona con la tenencia de la tierra en cada sistema, donde para el Estado fue muy difícil regularizar los terrenos donde se realizarán las obras. En este sentido, un entrevistado refiere un proyecto piloto donde el MOP lideró un proceso de regularización de terrenos y traspaso de infraestructura a las organizaciones, el cual finalmente falló: “preparé todo, y hubo una contraorden y se echaron para atrás, le

dio pánico a la autoridad traspasar la propiedad de un bien sin tener más argumentos que los que yo le daba” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020). Más sobre el uso informal de la tierra se discute en 4.5.1.

Una tercera limitante en la labor de inversión estatal corresponde a la demora en la realización de las obras. Desde el Estado se reconoce lo lento del diseño y aprobación de los proyectos. Desde las organizaciones se resienten especialmente las demoras en las obras de mejoramiento “porque el aporte en la infraestructura y los mejoramientos se demoran un siglo” (Dirigente Nacional 1, 2020). En términos concretos, de acuerdo con los entrevistados un proyecto nuevo toma alrededor de ocho años. Cuando la dilación es respecto de mejoras puede impactarse negativamente la calidad de servicio que, a su vez, trastoca las relaciones al interior del APR y de la localidad.

Finalmente, la inversión también se ve constreñida por cambios demográficos en la ruralidad. Un entrevistado comenta que, si bien los sistemas se diseñan para no necesitar ampliaciones en varios años, muchas veces la realidad en el aumento demográfico, dada por ejemplo por parcelaciones, obligaba a realizar mejoras mucho antes de lo planificado. Este aspecto incluso fue cuestionado, según cuenta el entrevistado, por otras reparticiones del Estado, en particular la DIPRES, que no entendían lo repentino de los cambios y por qué el MOP no podía preverlos. En este sentido, las dos evaluaciones de la DIPRES indicaban la falta de coordinación en torno a otros proyectos que impactaban a los APRs, en especial la pavimentación de caminos y la instalación de infraestructura para el saneamiento (DIPRES, 2007, 2015). El fenómeno de las parcelaciones se detalla más específicamente a partir de los casos de la Región de Los Lagos en el capítulo siguiente.

Respecto del acompañamiento, si bien se recuerda el segundo periodo como uno donde el apoyo entregado por el Estado a las organizaciones para su operación diaria era de buena calidad, esto no implica que haya sido exento de dificultades y, de hecho, a lo largo de todo el programa este ha sido un tema con cuestionamientos. En el primer periodo, a pesar de lo que indicaban los documentos asociados al primer crédito BID, nunca se implementaron los recursos para realizar el apoyo a las comunidades, tal como se comentó, específicamente el informe del segundo crédito indica:

*“No existió un equipo organizado de asistentes sociales para la motivación de las poblaciones a beneficiar. No hubo un plan de promoción comunal a desarrollar y, como consecuencia, se produjeron demoras en la organización de los vecinos para brindar su aporte... Por otro lado, la labor de promoción tampoco se realizó en forma permanente después de creadas las cooperativas...”(Gobierno de Chile, 1976, p. 13)*

Es importante también volver a mencionar que debido a que el Estado era quién realizaba la mayor parte de la infraestructura durante este primer periodo, en las cooperativas que fueron creadas el Estado tenía representación dentro del directorio. Pero, de acuerdo con un entrevistado, esta representación, que es una forma de acompañamiento, no fue efectiva toda vez que los y las funcionarias correspondían a personal de salud en otras funciones, tales como médicos o funcionarios de centros de salud rurales. Asimismo, el personal

en el MOP que posteriormente tomó el programa tampoco nunca habría ejercido ese rol, por falta de tiempo o por no reconocimiento desde las comunidades.

Estas dificultades disminuirían durante el segundo periodo, aumentando el acompañamiento estatal, pero un exfuncionario reconoce:

*“Yo creo que hay comités a los cuales nunca asistió alguien bien claro. Habrá asistido alguna vez un funcionario, para un tema específico, pero... generalmente interveníamos cuando había conflictos.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

Ya en el tercer periodo, posterior al año 1990, la situación se agrava. Indicábamos que tras la disolución de SENDOS, la función de acompañamiento deja de ser ejercida directamente por el Estado y pasa a ser subcontratada con las recientemente creadas sanitarias urbanas que prontamente serían privatizadas. Si bien siguió existiendo el apoyo a través de estas empresas, esta forma de trabajar fue mal evaluada por varias de las personas entrevistadas. Por un lado, el MOP dejó de tener recursos, y por otro, las asesorías dictadas por las sanitarias no cumplían todas las expectativas. Sobre lo primero, como un alcance adicional a lo ya dicho en secciones previas, un exfuncionario recuerda:

*“Siempre vivimos las vicisitudes del presupuesto, que este año el presupuesto está súper acotado, no va a haber, las salidas son, pero extraordinarias, tienen que ser sumamente bien fundamentadas, tienen que ser autorizadas por el director nacional, y al final nos quedamos en la oficina. Mi último tiempo [años 90 al 2010 aproximadamente] en el servicio fue así, prácticamente sin ninguna posibilidad de controlar a la sanitaria y depender exclusivamente de lo que ellos eran capaces de informar” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020)*

En este sentido, el alcance del programa y la multiplicidad de localidades se observa como una dificultad para poder realizar todas las labores asociadas al acompañamiento. El mismo funcionario también reconoce:

*“Falta ahí un trabajo fuerte a nivel comunitario, yo no sé qué institución tiene que hacerla. Si bien es cierto la responsabilidad es nuestra, pero, o sea, es difícil, difícilmente vamos a poder llegar a 1.700 organizaciones.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

Ante este escenario de pocos recursos y de ambigüedad institucional al interior del Estado, el entrevistado explica que el interés por el relacionamiento comunitario descansaba principalmente en la persona encargada y en la preocupación que pueda o no tener el director de obras sanitarias.

Volviendo a las asesorías que entregan las sanitarias, un dirigente comenta:

*“¿Sabes cuál era la asesoría después [de la privatización]? Que llegaba el electromecánico, te miraba igual que un doctor: tú pagas la consulta, ‘¿cómo se siente? ¿le duele la cabeza?’, ‘Sí’... ‘Ya, tome aquí está la receta.’ Era lo mismo. No había bomba, no había nada, digamos ellos venían a hacer un diagnóstico. Y tú tenías que ver los medios, el cómo lo hacías.” (Dirigente Nacional 2, 2020)*

Para el Estado, este traspaso a un privado conllevó limitaciones administrativas propias de este tipo de contrato. Un entrevistado recuerda la dificultad para establecer indicadores de desempeño con las sanitarias, así como las dificultades para supervisar a los equipos de las sanitarias. Dos episodios específicos descritos reflejan la falta de prolijidad resultante de esta forma de trabajo. El primero corresponde a que ellas “mentían, falseaban información, duplicaban, tú podías cotejar un informe de enero con el de diciembre, eran exactamente iguales, era una cuestión absolutamente burda” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020) . El segundo episodio se refiere a cómo las visitas se hacían en horarios donde los dirigentes locales no podían participar y entonces se entregaba la información a personal del APR que no tenía pertinencia, injerencia ni conocimientos para recibir esa capacitación.

Hasta el momento se han descrito las limitaciones del Estado frente a su rol en la inversión y en el apoyo, pero también hubo limitaciones en su rol de supervisor. En este sentido, a pesar de que instituciones del Estado estén en conocimiento de faltas al interior de los APRs, se habría implementado una “permisividad respecto a determinados incumplimientos” (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020). Los exfuncionarios entrevistados no recuerdan, más allá de casos muy particulares, que se hayan clausurado organizaciones o que el MOP se haya hecho cargo. Una de las razones esbozadas es la falta de personal necesario para hacer una intervención en una localidad. Sobre el futuro, en palabras de una de las personas entrevistadas, esto seguiría ya que “en las comunidades pequeñas yo creo que no va a ser posible exigir lo que la ley [20.998] les va a exigir” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020). Los incumplimientos que se identifican se detallan 4.5.1.

Observamos entonces un Estado que, aunque se hace responsable de aspectos de la relación de coproducción, no le es posible tomar en la práctica todos los casos y aspectos. La situación de las organizaciones no es muy distinta.

Centrándonos ahora en las limitantes de las organizaciones, quienes dirigen los APRs no siempre pueden dedicarse todo lo que quisieran por falta de tiempo, ya que deben congeniar su participación o trabajo en el APR con otra actividad económica o de cuidado<sup>16</sup>. Asimismo, se ven limitados por el desconocimiento de las posibilidades formales e informales que permite su operación. En relación a esto, la importancia del conocimiento y las habilidades personales de los dirigentes se describe en detalle en 4.5.3 *Manejo de los recursos e innovación: El rol de las dirigencias y las redes*.

Si el Estado está limitado por los cambios en las zonas rurales, las organizaciones también. De acuerdo con un entrevistado, varias localidades con el tiempo han quedado dentro del radio urbano de la ciudad más cercana lo que a veces trae consigo dos situaciones. Por ejemplo, la organización solicita la concesión urbana para el sector, usando su derecho preferente, o bien desiste y el sistema debe quedar a cargo de la sanitaria. En palabras de la misma persona entrevistada, esto último no es siempre la preferencia de la empresa ya que

---

<sup>16</sup> Según lo observado en el trabajo de campo para los objetivos 2 y 3.

significa hacerse cargo de todas las instalaciones. Otro ejemplo se da cuando localidades cercanas a las ciudades quedan sin fuentes de agua propia entonces conectan su red a la sanitaria, y aunque la organización sigue a cargo del sistema, sus costos dependen de lo que la sanitaria les cobre. Además, como discutimos más detalladamente en **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, los cambios en el contexto hídrico también afectan lo que puede o no hacer la organización, limitándola, por ejemplo, a entregar agua sólo en algunos horarios por falta de disponibilidad.

De esta manera vemos que un arreglo de coproducción es un objeto de análisis complejo de analizar el cual debe considerar una diversidad de aspectos. Además del rol descrito formalmente para cada actor el cual puede estar siendo ejercido en la mayoría de las ocasiones, existen instancias donde los actores involucrados, ya sean estatales o comunitarios, simplemente no pueden hacerse cargo. Entonces, no sólo basta con los roles formalmente prescritos a través de normas y reglamentos que hemos descrito a lo largo de este subcapítulo, si no que también los aspectos informales que acabamos de comenzar a analizar. Más aún, tampoco se puede obviar lo que indicábamos al inicio, sobre el rol que tiene la tecnología en permitir algunas formas de operar mientras inhibe otras. Importa entonces ahora estudiar cómo lo formal y lo ambiguo-informal, mediado por lo tecnológico, se entremezclan para impactar los resultados que alcanzan las organizaciones asociadas al PAPR, lo que es el objetivo del siguiente subcapítulo.

### **4.3 LA EFICACIA, PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN EN LAS ORGANIZACIONES DE AGUA POTABLE RURAL EN CHILE**

Hasta el momento hemos descrito mayoritariamente el contexto en que opera el PAPR centrándonos primero en el contexto socio político para identificar dónde se inserta el programa y luego en los aspectos generales del arreglo de coproducción para entregar una idea clara de qué es lo que involucra este servicio. Corresponde ahora a este subcapítulo comenzar a adentrarse en el foco de esta tesis, cuáles son los resultados de las organizaciones y su relación con sus respuestas y entendimientos creativos y emergentes.

De esta manera, este subcapítulo se centra en analizar lo que la documentación, las entrevistas y la literatura entrega sobre los resultados de interés para esta investigación. Iniciamos en el primer apartado con el análisis sobre la eficacia del servicio, donde definimos qué entendemos como una “buena” entrega de agua y por qué argumentamos que en general las organizaciones sí son eficaces. En el segundo apartado, discutimos la participación ciudadana donde analizamos quiénes tienen injerencia en la conducción de la organización y cómo ejercen esta influencia. En este respecto, mostraremos cómo conviven dos corrientes: por un lado, el romanticismo de una comunidad ideal y por otro, el de una participación burocratizada. El tercer y último apartado argumenta que la inclusión social en el servicio se relaciona principalmente con la inclusión económica y analiza cómo el manejo financiero puede operar para aumentar o disminuirla. Aquí se realizará la importancia que tienen las prioridades de cada organización.

Un aspecto transversal a estos tres ámbitos es que existe poca información y problematización de los distintos aspectos que componen los resultados de las organizaciones en sus comunidades. Más aún, mostramos cómo esta falta de información es algo crónico al programa y que a pesar de los diagnósticos pasados y de los avances presentes, aún datos importantes sobre las organizaciones, como la frecuencia y extensión de los cortes, o las tarifas cobradas, no están disponibles.

#### 4.3.1 CONTINUIDAD, CALIDAD Y CANTIDAD DEL AGUA QUE ENTREGAN LOS APRs EN CHILE: A PESAR DE LAS CRÍTICAS Y PROBLEMAS, HAN SIDO EFICACES

*“Las comunidades creo que están funcionando los servicios razonablemente, hay problemas por supuesto, pero el modelo ese me parece adecuado” (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020)*

*“Necesitamos que las personas no vivan preocupadas de su suministro diario de agua y por eso debemos proteger el modelo asociativo y colaborativo de gestión comunitaria del agua que han forjado muchas localidades a lo largo de Chile en sus sistemas de agua potable rural. Que lo valoran las comunidades, lo valoran mucho.” (Presidente Boric, 2022, p. 41)*

En este apartado discutimos qué se entiende usualmente por un buen servicio de agua potable rural. Primeramente, todas las evaluaciones son positivas en términos de reconocer que este programa ha sido exitoso en disminuir la incidencia de enfermedades asociadas a una mala calidad del agua, aún si la baja en estas enfermedades no se ha podido relacionar directamente con el aumento en el agua potable (DIPRES, 2015). De esta manera, un buen servicio se define tradicionalmente con foco en el agua, específicamente un funcionario actual comenta:

*“Los sistemas están mandatados a un concepto, a tres conceptos básicos, digamos, de la operación que es calidad, continuidad y cantidad.” (Funcionario Actual 1, 2020)*

De esta manera, el programa busca implementar sistemas que provean un servicio que cumpla en estos tres ámbitos (DIPRES, 2015), aún si no existan parámetros de comparación o metas establecidas. En calidad, el único reporte oficial con datos concretos que se pudo encontrar, aunque autoreportados, corresponde a uno realizado en 2004. En este reporte se encontró que el 84% no presentó muestras con coliformes fecales, 4% presentó muestras contaminadas y el restante no respondió o no contaba con la información (DOH, 2005). Los otros reportes recientes reconocen la falta de información en este respecto (DIPRES, 2007, 2015). Existe literatura donde se informa si las organizaciones cumplen con los requisitos de las acciones y estudios sobre calidad (Fuster et al., 2016; Fuster & Donoso, 2018), sin embargo, no reportan si esto realmente se traduce en problemas de calidad concretos en el agua. Adicionalmente, Molinos-Senante et al., (2019, especialmente su apéndice B), es su revisión sobre la calidad de servicio en una muestra de 40 APRs, si bien, no indican ni especifican la cantidad de eventos fuera de norma, 38 de sus 40 casos alcanzan un puntaje sobre 0.85 (de un total de 1). En base a una pequeña muestra, en otro lugar hemos reportado que la calidad entregada en general es buena (Pareja Pineda et al., 2022), aunque también se ha reportado en algunas zonas del norte que las organizaciones más pequeñas tendrían problemas en este ámbito (Kapples, 2011). Es importante comentar

que el indicador de calidad comentado es solo uno de muchos, dejando fuera la contaminación fisicoquímica. Como se comentará en 4.5.1, el tema de la normativa de calidad es uno donde se ha debido balancear pragmatismo con legalidad.

Ahora, sobre las razones que explicarían una mala calidad del agua, de acuerdo con los entrevistados, esto puede deberse a aspectos naturales de las fuentes disponibles, como presencia de minerales, o por acciones de terceros, por ejemplo, “en la zona de viñas... tenemos un aumento progresivo de nitratos” (Funcionario Actual 1, 2020). En este sentido, las personas entrevistadas asociadas al MOP interpretan estas dificultades como un problema técnico que conllevará mayores tratamientos al agua, traduciéndose en mayores de costos.

Continuidad suele ser el aspecto más reportado, aunque no existe una manera de precisa de medirlo. En este sentido, es importante comentar que hasta la implementación de la ley 20.998 en 2022 no es obligación para las organizaciones llevar un registro sobre las interrupciones del servicio. Además de la falta de información, cuando se informa sobre este respecto a veces no se define si las interrupciones ocurrieron en todo el sistema o solo un sector, tampoco si fue un corte programado o no. En 2005 se concluía que el 89% de los servicios tenía en promedio agua las 24 horas del día (DOH, 2005, p. 17). En 2013 y 2014 se concluía que el 20% y 24%, respectivamente, de las organizaciones tenían al menos un corte no programado (DIPRES, 2015, p. 18). En 2016, una informa señalaba que “casi la mitad de las organizaciones señalan que durante los últimos seis meses se ha cortado el suministro por algún motivo diferente a una catástrofe natural o de fuerza mayor, y en más de la mitad de las oportunidades este corte no ha sido avisado” (Fuster et al., 2016, p. 39)<sup>17</sup>. En 2017, otra evaluación que no detalla los tipos de cortes identificados, cifraba en 26% la cantidad de APRs con al menos una falla durante el año (Amulen, n.d., p. 55). Si bien está fuera del alcance de esta tesis comparar la continuidad del sector rural con el urbano, es importante notar que respecto de las sanitarias urbanas, todas, excepto una, presentan cortes no programados (SISS, 2015). Las razones directas de los cortes abarcan fenómenos climáticos, corte de suministro eléctrico, problemas con la infraestructura propia del APR, acciones de terceros, situaciones programadas y falta de agua (Amulen, n.d., p. 57). Esta diversidad de razones muestra la diversidad de interrupciones: desde hechos gravísimos como la escasez hídrica a pequeñas fallas en la red.

Finalmente, sobre cantidad, es importante mencionar que esto se relaciona en algún nivel con las interrupciones, en el sentido de que, si no hay agua, obviamente el servicio se cortará, pero también incluye otros aspectos como la presión de agua. Sobre sequía, ya en la evaluación de 2015 se comenzó a informar sobre la preponderancia que estaban tomando las intervenciones de emergencia por problemas en las fuentes de agua, en particular, se informaba que más de 70 APRs a nivel nacional estaban siendo abastecidos por camiones aljibes (DIPRES, 2015, p. 26). Sobre presión no se logró encontrar mayores datos, salvo que en la

---

<sup>17</sup> En Fuster & Donoso (2018) se cita este mismo trabajo pero de manera errónea en la página 159.

revisión de 2004, el 72% de los APRs encuestado indicó tener presión suficiente en todos los puntos de la red, frente a un 27% que dijo que no (DOH, 2005, p. 19).

Sobre qué hacer frente a la escasez hubo diferencias según las personas a las que se entrevistó. En las entrevistas, los exfuncionarios y los actuales visualizaban el cambio climático y la sequía como aspectos que estaban afectando gravemente a los APRs, especialmente en la zona centro-norte. Para atender esta situación, se trata como un tema de costos o técnico, y así el objetivo es ver de dónde sacar el agua y cómo llevarla a la comunidad. En este sentido, una de las personas entrevistadas reconoce que algunos sistemas se han diseñado para ser provistos a través de camiones aljibes (Funcionario Actual 1, 2020). Esto contrasta con la importancia que se le dio a la disponibilidad de agua en un ejercicio de priorización entre expertos en agua potable rural en Chile (Nelson-Nuñez et al., 2019).

La sequía entre funcionarios y exfuncionarios se visualiza como un hecho externo e irreparable. En contrapartida, entre los dirigentes, una de las personas entrevistadas, concuerda en la existencia de un problema, pero fija la raíz de él en aspectos sociales y políticos:

*“El denominador común: los grandes empresarios y las grandes familias nos están robando el agua y eso es algo que se viene” (Dirigente Nacional 2, 2020)*

Frente a esto, los APRs indican que sus consumos son mucho menores que en el sector agrícola y que más aún, este sector no hace seguimiento a su propio consumo de la manera que debería. Estas últimas visiones están en línea con lo capturado por Lukas et al. (2020) quienes indican que las consecuencias negativas de fenómenos naturales como el cambio climático y la mega sequía son sufridos especialmente por los APRs mientras que los barrios acomodados contiguos logran generar megaproyectos de extracción de agua para satisfacer sus necesidades.

Se puede concluir que los APRs son bien evaluados como una solución técnica para la entrega de agua, aún si existen problemas en ellos. Decimos solución “técnica”, pues como veremos más adelante suele sugerirse desde el Estado que las organizaciones deben formalizarse, o que deben subir sus tarifas como una manera de mejorar su eficacia, mostrando una mirada parcial que no visualiza otros aportes de estas organizaciones a sus comunidades. En este sentido, al abordar su objetivo principal, esta tesis pondrá a prueba estas suposiciones al analizar si la variedad de resultados identificada tiene un correlato más asociado a lo formal-eficiente o a lo creativo-comunitario.

#### 4.3.2 PARTICIPACIÓN EN LOS APRs: ENTRE EL ROMANTICISMO DE LA COMUNIDAD Y LA PARTICIPACIÓN BUROCRATIZADA

*“Y ahí se ve de todo, tú puedes entender que hay gente que se aprovechó del cargo [de dirigencia], y otros que lo hacen porque efectivamente no hay nadie que asuma ese rol”. (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

El carácter de “comunitario” de los APRs suele entenderse como un equivalente a que sean una organización participativa donde las personas miembros tienen una injerencia en su quehacer, en este título revisamos que esto ocurre, pero no siempre. Antes de seguir, una salvedad, aquí estamos pensando en participación de las personas de la localidad en el APR, y no en participación del APR en la forma que toma la política pública.

Lo primero que hay que reconocer, tal como se indicó en la discusión sobre el rol comunitario, es que en los APRs contemporáneos existen dos grupos de personas que reciben el agua: aquellas socias y aquellas usuarias. Las socias son quienes, firmando el libro de socios y cumpliendo los requerimientos internos entre los cuales usualmente se encuentra el pago de una cuota, ya sea única o periódica, son parte formal de la organización y pueden votar para elegir a los y las dirigentes de esta. Las usuarias son aquellas que, no siendo socias, sí reciben el agua. En algunas revisiones suele asumirse que todas las personas usuarias son socias (e.g. Trenkle (2012)) y que toda la localidad participa (e.g. Villarroel Bloomfield (2011)), ninguno de estos aspectos ocurren siempre, por lo que no se debe caer en un romanticismo sobre esta forma organizativa.

Es importante mencionar que esta distinción entre personas de la localidad es más bien reciente, esto a la luz de lo comentado por un entrevistado y por la poca mención que se realiza a “usuarios” en los documentos históricos. En vista de otro entrevistado, el hecho que antes todas las personas fueran socias, al menos por obligación, se traducía en una mayor injerencia del Comité en la vida comunitaria:

*“Por lo tanto, las juntas de vecinos, que debieran ser las más potentes dentro de la comunidad, debieran tener ese rol integrador. La gran diferencia con el comité, no obstante que existe esa libre adhesión, en el fondo se les obliga a ser socios de la organización, para poder relacionarse [socios y comité] en un nivel del respeto mutuo, de cumplimiento de acuerdos, de cumplimiento de normas, y cumplimiento estatutario, en el fondo. Entonces, el comité es el que tiene más presencia, digamos, de la comunidad.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

Como un pequeño alcance a la ley 20.998, esta entrega mayores facultades a los usuarios en el sentido de que pueden acercarse a la SiSS para plantear reclamos (*Ley 20.998 Regula Los Servicios Sanitarios Rurales*, 2017). En la misma línea, permite que se destituyan directivas si es que sus balances no son aprobados por la asamblea, lo que en vista de un entrevistado es un riesgo pues es posible que exista, de antemano, una “mala intención hacia los dirigentes” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020).

En línea con la cita del comienzo de este apartado, uno de los dirigentes nacionales entrevistados reconoce su cansancio después de estar décadas en lugares de liderazgo, así mismo, reconoce cómo los y las dirigentes de los APRs han ido envejeciendo sin observarse un recambio generacional. Uno de los entrevistados presentaba como una hipótesis que en localidades más pequeñas es difícil encontrar interesados en ser dirigentes, por el simple hecho de existir menos personas (Ex Funcionario 1 E. 2., 2020). Sobre las asambleas, uno de los exfuncionarios comentó lo difícil que pueden llegar a ser, existiendo insultos y malos tratos hacia las dirigencias.

Así, la forma en que se participa ha cambiado en el contexto rural de estas organizaciones. Un exfuncionario comenta al menos dos situaciones, una en que “la gente está solamente dispuesta a pagar por un servicio y que el servicio les llegue, si no les llega en las condiciones entonces ahí vienen los conflictos, no están interesados en reuniones, en asambleas” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020). Otra, en localidades donde existe “gente que llega con mucho recurso a ocupar, a instalar tremendos jardines, piscinas, a costa del sistema de agua potable y que terminan finalmente queriendo ser ellos los protagonistas de estos y ellos asumen responsabilidades, ellos quieren hacerse cargo de esto, con un abuso de poder increíble” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020). Profundiza la persona sobre parafraseando las dos situaciones de otra manera en una segunda entrevista:

*“Se dan dos polos opuestos: personas que quieren tomar el control para ver qué es lo que están haciendo, y cuestionan todo y en las asambleas son los más críticos de la labor de los dirigentes; y están los otros que son prepotentes, que pagan y no les interesa nada de lo que pase con el comité. Ya no es la localidad en que todos se conocen” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

Este fenómeno ha sido reportado también específicamente en la zona centro del país, adicional a lo indicado en el marco teórico respecto de Nicolas-Artero (2016), se puede revisar Duarte Vera et al. (2021) quien reporta la percepción en las organizaciones sobre una proliferación del individualismo y por la baja participación. En nuestro trabajo de campo, encontramos la misma percepción entre dirigentes nacionales:

*“Pero, tú de repente no puedes obligar a alguien que no quiere ser socio, hay gente que no le gusta esa cuestión. Ellos, hay gente de la ciudad de repente, les gusta pagar el servicio y que el servicio funcione [excelente]”. (Dirigente Nacional 1, 2020)*

En la actualidad se estima que las organizaciones mantienen una comunicación fluida con sus socias y socios, a través de conversaciones informales cara a cara, y también de situaciones formales como la asamblea anual. Estas asambleas pueden ser ordinarias o extraordinarias. De acuerdo con una persona de la dirigencia nacional, las asambleas ordinarias son para entregar información como los balances y los informes de actividades anuales, mientras que las extraordinarias están enfocadas en la discusión de situaciones puntuales como conflictos o problemas operativos. Además, muchos ocupan las posibilidades que brinda internet, como el uso de Facebook y WhatsApp.

Pero no en todas las organizaciones se da un nivel de participación en el que la comunidad se sienta parte. Por ejemplo, se reconoce que hay organizaciones que “a veces no hacen ni reuniones anuales” (Dirigente Nacional 1, 2020). Asimismo, un funcionario actual observa que la falta de transparencia en algunas organizaciones ocasiona conflictos y en general afecta negativamente la operación. Una encuesta en dos comunas de Chiloé en la Región de Los Lagos indicaba que la cantidades de hogares con participación activa en APRs variaba entre 32% y 56% dependiendo del tipo de territorio, aunque por la forma de mostrar los datos

no es posible concluir a nivel de organizaciones, sí esto nos entrega luces de las dificultades en convocatoria (Delgado et al., 2021).

De esta manera, hemos identificado que las organizaciones pueden involucrar un alto grado de participación y comunicación al interior de su funcionamiento, sin embargo, no todas operan de la misma manera. Reforzando nuestro argumento de que más allá de lo formal es importante analizar qué es lo que está ocurriendo en la práctica y en lo cotidiano. Tal como se sugiere, el foco en participación podría verse influida por las características de la localidad y de las personas encargadas de la dirigencia, por ejemplo, el tamaño de la localidad, su crecimiento y su composición socioeconómica.

#### 4.3.3 INCLUSIÓN ECONÓMICA EN LOS APRs: BALANCES ENTRE LA NECESIDAD DEL AGUA Y LA NECESIDAD DE DINERO

A lo largo del PAPER el hecho de que el financiamiento de la operación sea a través de una tarifa pagada por los y las usuarias ha sido constantemente objeto de críticas. Estas críticas, argumentan no en contra de la implementación de la tarifa, si no que, como regla general, alegan una aparente falta crónica de recaudación por parte de las organizaciones. En este título, describimos cómo esto se relaciona con una manera informal de entender las tarifas y con miradas conflictivas entre ver el agua como un derecho o como una mercancía. Además, problematizamos que esta preocupación por la recaudación puede afectar el carácter comunitario de la organización.

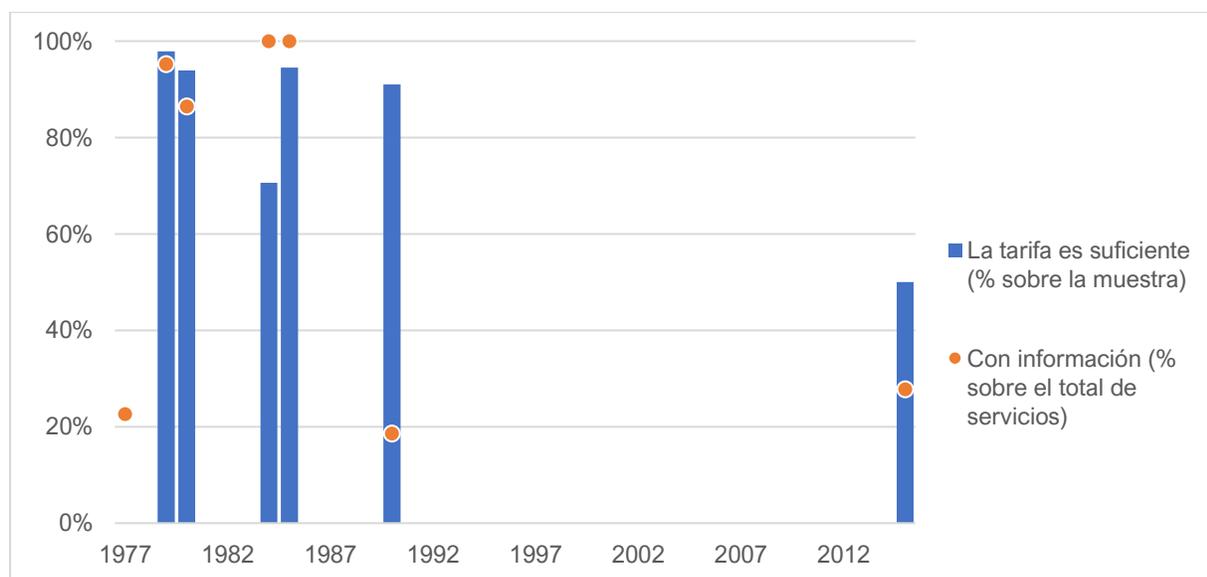
Antes de seguir, es importante realizar un alcance sobre inclusión. Esta tesis comenzó con una concepción de inclusión como un término amplio de acuerdo con lo discutido en el marco teórico, sin embargo, aquí hemos privilegiado la discusión en cuanto a la inclusión económica en el servicio. Con esto nos referimos a que nos interesa analizar si es que a través de medios económicos se está incluyendo/excluyendo a personas en el servicio. Hemos acotado este término por dos razones. Por un lado, la inclusión social en términos de participación se dejó bajo este último concepto y se analizó en el apartado anterior. Por otro, al realizar las entrevistas, ninguna de las personas involucradas mencionó casos donde se excluyera a otras del servicio por razones tales como el género, el credo o la raza, si bien nadie tampoco pudo descartarlo, estos casos serían extremadamente aislados. Sí se encontró en el trabajo de campo que se discute en el capítulo 5, que a veces se excluían personas de la toma de decisiones, pero no del servicio, por lo que este fenómeno se analiza bajo el alero de participación. Estas dos razones, la separación inclusión/participación y la falta de exclusión directa del servicio, justifica nuestro enfoque de centrarnos en la inclusión económica.

Como se indicó antes, en el diseño original del primer periodo, la operación estaría cubierta por una tarifa cuyo monto era igual para todas las familias del sector. De acuerdo con los entrevistados y a los documentos, era difícil lograr estos pagos. Además, aunque si bien se hablaba de que la tarifa debía incorporar las ampliaciones, en la práctica estas no se consideraron:

*“Estaba escrito que la tarifa tenía que incluso cubrir fondos para mantenimiento menor e incluso expansión del servicio. Pero eso se pudo cumplir sólo en muy pocos servicios. Pero sí la operación y mantenimiento normal, digamos, básica sí tenía que ser cubierta con la tarifa y tenía que ser pagada por los propios usuarios.” (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020)*

Esta situación decanta en que la solicitud del segundo crédito identifica que en un muestreo de 33 cooperativas creadas durante el primer periodo existía “una gran diversidad de criterios en la fijación de tarifas y que en general, ninguna de las tarifas verificadas permite proveer fondos suficientes para atender el mantenimiento y reparación de las instalaciones” (Gobierno de Chile, 1976, p. 11). Asimismo, se identifica que las reparaciones se habían realizado con aportes especiales de las personas usuarias o con aportes del MOP. Una evaluación posterior, realizada a los 30 meses del segundo crédito, concluía que de las 146 organizaciones inicialmente transferidas a SENDOS, el 95% se autofinanciaba, ya sea por la tarifa u otros aportes, mientras que para el restante 5% “no se disponía de información actualizada” (Gobierno de Chile, 1980a, p. 31). Vale la pena mencionar que esta falta de información se mantendrá en el tiempo. Por ejemplo, el mismo reporte indica que la cantidad de organizaciones sin información actualizada después sube al 21%. Mucho después, una de las evaluaciones contemporáneas llamaba a un mejor registro de información, en particular, sobre la situación tarifaria de las organizaciones (DIPRES, 2007). El Gráfico 4-2 muestra la evolución de los porcentajes de organizaciones con una tarifa suficiente y con información disponible.

*Gráfico 4-2. Cantidad de servicios cuya tarifa y recaudación serían suficientes para cubrir sus costos y cantidad de servicios sobre los que se tiene información.*



Las tarifas consideradas para el segundo crédito ya reconocen que lo ideal sería cobrar una tarifa eficiente económicamente que considere la inversión “sin embargo, en la ejecución de este tipo de programas de índole social, destinados a sectores de muy bajos ingresos, el Gobierno ha adoptado la política de tomar a su cargo los costos de inversión, haciendo recaer sobre los beneficiarios, solamente los de administración, operación y

mantenimiento del sistema.” (Gobierno de Chile, 1976, p. 61). En este sentido, el programa nace con una cierta desviación de la doctrina que el gobierno dictatorial planteaba instalar en el sector urbano donde el mejor ejemplo sería la empresa de agua potable de Santiago cuyas tarifas sí habrían cubierto la “administración, operación, mantención, depreciación y servicio de la deuda” (Gobierno de Chile, 1976, p. 51). Para el tercer crédito, se vuelve a explicitar que, a diferencia de sus pares urbanos, los APRs no deben financiar proyectos de expansión debido a los bajos ingresos monetarios de la población abastecida, pero sí un “fondo de reparaciones y mantención” (Gobierno de Chile, 1980a, p. 17). La cuarta solicitud de crédito argumentaba de manera similar. Pasando a la época posterior a 1990, en 2007, si bien se identificaba que en algunas localidades es posible que las personas usuarias aporten en la inversión, e incluso en la asesoría, se explicitaba que la regla general de no recuperar la inversión es correcta (DIPRES, 2007).

Si recién hablábamos sobre los costos que la tarifa no cubre, ahora analizamos los costos que sí cubre. En la revisión realizada para el tercer crédito, se evaluó que el 96% de las organizaciones formadas durante el segundo crédito financia la administración, operación y mantención, ya sea con la tarifa o con aportes especiales de los usuarios (Gobierno de Chile, 1987, p. 28). Para esta tercera operación, se estima que las organizaciones disponen del 25% de los ingresos mensuales para construir un fondo de reparación y mantención, y así lo hace explícito el reglamento que comenzará a regir a estas organizaciones. Es interesante observar que en una evaluación hecha sobre los tres créditos anteriores, se estima que el 29% de las organizaciones no es capaz de solventar sus costos, sin embargo, la misma evaluación indica que esta sería una situación momentánea y que las organizaciones en general sí cumplen (Gobierno de Chile, 1985, p. 71). Posterior a este crédito, la información se vuelve confusa (e.g. Gobierno de Chile (1987, 1992)) al evaluar por separado los sistemas según operación de crédito asociado y no informando sobre el resto de organizaciones asociadas al programa.

Para el tercer periodo, posterior al año 1990, no fue posible encontrar información que permitiera comparación con los datos más antiguos. Primero, si bien se ha cifrado en 75% la cantidad de casos donde la tarifa cubre los gastos de operación, mantención y reparaciones menores (DIPRES, 2015), coincidimos con Fuster et al. (2016, p. 16) en que no se pudo comprobar dicho número toda vez que los autores no entregan la información detalladamente y en las referencias citadas, tampoco fue posible encontrar mayor información. Segundo, la revisión publicada en 2005 presenta por un lado un índice operacional para relacionar los costos con los ingresos, pero además, discute cuándo los ingresos pueden cubrir los costos de operación, pero según un índice de recaudación (DOH, 2005, p. 47). Esto es confuso pues la información es presentada como proporciones sobre proporciones sin indicar nunca el total general, lo que no permite obtener una cifra adecuada para comparación histórica. Finalmente, el único reporte que entrega una cifra un poco más clara separa los costos administrativos de los operativos sin detallar la metodología para esto. Aún así, este reporte cifra en 50% la cantidad de sistemas que sólo cubren la operación y administración con sus ingresos, mientras que el otro 50% realizaría además algún grado de mantenimiento (Amulen, n.d., p. 72). Es muy notable esta

falta de criterios estandarizados para el reporte mostrando la informalidad inherente a la implementación de este programa.

Es importante destacar que un funcionario actual comenta que aún es difícil para los dirigentes “hacer que la gente entienda que tiene que pagar el agua para seguir teniendo agua” (Funcionario Actual 1, 2020). Sin embargo, en voz del mismo entrevistado, esto puede ser una consecuencia de una administración no transparente o poco eficiente. Independiente de su origen, esta dificultad para que la gente pague sería una razón por la cual muchos APRs estarían con dificultades operacionales. En este respecto, se comenta lo difícil que puede llegar a ser romper el círculo vicioso de 1. pocos recursos, 2. mala calidad en el servicio y 3. reticencia a aumentar la tarifa. Es importante mencionar que esta relación entre baja tarifa y mala operación ya era mencionada en los años 80: “deterioro de los mismos [sistemas] por falta de mantenimiento como resultado de bajos ingresos tarifarios” (Gobierno de Chile, 1980a, p. 30). En este contexto, de acuerdo con un entrevistado, un resultado posible de la Ley 20.998 sea un alza generalizada de tarifas.

A lo largo del tiempo, se ha indicado que además de una mala fijación de tarifas, es posible que la morosidad sea la razón por la cual las organizaciones no cubran sus costos. La solicitud del cuarto crédito es una de las primeras en presentar esta como una razón al momento de describir por qué los APRs no podrían solventar los costos: “mantenimiento o reparaciones extraordinarias, problemas técnicos de variada naturaleza y aún casos de morosidad” (Gobierno de Chile, 1985, p. 71). Sin embargo, en 1983, la morosidad definida como el porcentaje faltante por recaudar del total facturado, a nivel nacional del programa, alcanzaba solo el 6,4% (Gobierno de Chile, 1985). La revisión en 2005 indicaba que el porcentaje de organizaciones con una morosidad, en concreto con un índice de recaudaciones menor a 0,9, variaba entre un 53% y un 36% (DOH, 2005, p. 48).

En la práctica, las personas entrevistadas observan que los APRs cobran lo necesario para cubrir sus costos, o menos. En este sentido, las personas de la dirigencia refuerzan que son organizaciones sin fines de lucro y que los márgenes de ganancia son pequeños. En la misma línea, comentan que aquellas organizaciones pequeñas, con menos de 300 arranques según la clasificación del reglamento de la ley 20.998, tienen muchas dificultades para cubrir sus gastos. En contraposición, según una entrevistada, los más grandes sí estarían en condiciones de asumir mayores responsabilidades asociadas a proyectos de inversión. Debido al subsidio a la inversión y el hecho de que gran parte de los APRs no considera estos proyectos, los y las entrevistadas concuerdan que como regla general las organizaciones tienen costos más bajos que los sistemas urbanos. Sin embargo, queda fuera del alcance de esta tesis un análisis más detallado para apoyar o refutar esa percepción.

A lo largo del programa, muy relacionado con la supuesta baja recaudación, estará presente el tema de si se debe o no cortar el servicio a aquellas personas que no hayan pagado. Ya desde el segundo crédito, se establece que los usuarios cuyo retraso en el pago supere los 60 días, deberán ser “suspendidos del suministro” (Gobierno de Chile, 1976, p. 14). En los inicios, antes de la implementación completa de la

micromedición, un dirigente comenta lo difícil que era para que parte de las personas pagaran. Como anécdota se comenta de una ocasión en que simuló una supuesta falla por falta de equipos y dinero para hacer evidente la necesidad:

*“Corté el agua a las 10 de la mañana, la corté, nadie sabía... Y me vinieron a buscar, porque no había teléfono, me buscaban en la calle, venían a la planta, yo les decía ‘No sé, se quemó la bomba, ustedes no pagan; aquí no hay, no tengo ninguna solución, ¿pagaste tú?’, ‘no’, ‘¿entonces qué vienes a reclamar?’... ‘y ¿qué es lo que hay que hacer?’, ‘hay que pagar’... Se hizo una reunión urgente, a las cuatro de la tarde, y llegaron casi todos los de la comunidad, y ahí se transparentó de que ese no pagaba, que ese era un tal por cual, que ese sí pagaba, que ese también pagaba, entonces había que rápidamente buscar una cuota y un sistema, y que no se volviera a repetir y que de aquí para adelante había que empezar a pagar. Juntamos una plata, al otro día me levanto, nadie se dio cuenta, abrí la pura válvula y llegó el agua, como por arte de magia. Y quedé con fondos.” (Dirigente Nacional 2, 2020)*

Ya con la micromedición se volvió cada vez más común el cortar por no pago, el mismo dirigente comenta:

*“Y se usa, por primera vez, el sistema tú pagas, tú tienes agua, tú no pagas y tú no tienes agua. Antes era, tú no pagas, tienes agua; si la mayoría no paga, a todos se les corta el agua; porque no había, un cobro individual y no había una medición individual, era todo general. Entonces, por eso todos se aprovechaban.” (Dirigente Nacional 2, 2020)*

Un exfuncionario remata indicando que esta situación fue la que “llevó que las propias comunidades finalmente pidieran que se instalaran los medidores” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020). Este cobro individual, en la experiencia de un entrevistado, habría permitido a las organizaciones alcanzar a reunir los fondos para cubrir los gastos asociados a la calidad del agua. Como un alcance, el servicio eléctrico tampoco siempre contó con micromedición, por lo que, según un entrevistado, también llevó a su organización a cobrar la electricidad de la comunidad pues requerían que esta estuviera operativa para hacer funcionar las bombas de agua.

Ya en este contexto de cobros/cortes individuales, un exfuncionario comenta cómo la cercanía con las personas y el hecho que todas las personas de la localidad se conozcan promueve cierta permisividad, pero a la vez puede servir para establecer límites. Profundiza el entrevistado:

*“La gente sabe incluso por qué está moroso, porque quedó cesante o no sé, se le enfermó algún pariente y no ha podido pagar [...] Por otro lado, ahí está el clima de la solidaridad entre todos, dicen ‘oye, no, tú estás moroso y significa entonces que los demás estamos pagando tu cuenta, no puede ser eso; tú eres un vecino, tienes que colaborar con todos nosotros’, y por último termina pagando”. (Ex Funcionario 1 E. 2., 2020)*

Una dirigente coincide e indica que su cercanía les permite observar cuando es real que una persona no puede pagar y cuando esa persona sí puede, pero no quiere, aunque serían casos acotados. Para mantener la formalidad, las organizaciones firman “convenios de pago” con sus usuarios en los cuales estos se comprometen a pagar lo adeudado en cierto número de cuotas y, paralelamente, a comenzar a pagar a tiempo

los nuevos cobros. También la organización puede activar redes con otras instituciones, como las municipalidades, para prestar ayuda a aquellas personas que no han podido cancelar sus deudas.

Toda esta discusión sobre la baja recaudación ya sea por morosidad o por tarifas muy bajas, no suele acompañarse de una discusión sobre la incidencia que esto puede tener en los ingresos familiares o en la inclusión en el servicio, en el sentido de excluir por medio de una tarifa muy alta. Históricamente, el programa buscó que la tarifa significara alrededor del 3% del ingreso familiar, en línea con sugerencias de la época y contemporáneas. En este sentido, la solicitud del segundo crédito estimaba que las tarifas equivaldrían, en promedio, al 3% del ingreso familiar, alcanzando el 4,9% y el 1,1%, entre aquellos con menos y más recursos, respectivamente. Para la tercera operación de crédito, se estimaba que los costos operacionales serán algo más bajos, variando entre el 1% y 3% del ingreso familiar mensual, dependiendo del nivel socioeconómico de la familia y del tipo de sistema. Mientras que para el cuarto crédito, se estima que en las localidades donde se construirán los nuevos sistemas, las personas de más bajos ingresos, el 37,1% de la población beneficiada estimada, deberán cancelar al menos el 3% de sus ingresos (Gobierno de Chile, 1985). Para la situación contemporánea no fue posible obtener una estimación, pero en vista de los valores tarifarios encontrados en la región de Los Lagos, el precio por 15 m<sup>3</sup> corresponde a un 2% y a un 5% de un sueldo mínimo del año 2020, en la organización con valor más bajo y alto, respectivamente.

En vista de lo anterior, es importante analizar la existencia de subsidios a la demanda. Al inicio, el programa no los consideró toda vez que el programa en sí era un subsidio a la oferta. Sin embargo, el cuarto crédito, en relación a los sistemas urbanos, indicaba que se estaban implementando subsidios cruzados desde aquellos usuarios de alto consumo hacia los de bajo consumo a través de una tarifa por bloques (Gobierno de Chile, 1985, p. 63). Si bien no se encontró mayor evidencia de esto en la literatura, una investigación exploratoria en una comuna de la región de Los Lagos, identificó que esta forma de tarifificar seguía presente en la actualidad explícitamente como una manera de bajar los precios para quienes consumen menos pero sin descuidar la recaudación total (Adriano, 2021).

No sería hasta 1994, con la ley 19.338 que formalizó el subsidio a la inversión para sectores rurales, que se incorporó a los y las usuarias al esquema de subsidios al consumo presente en las zonas urbanas (Alegria & Celedon, 2006). Este cambio, recuerda un exfuncionario significó “otra pelea que dimos con el Ministerio de Planificación [hoy de Desarrollo Social]” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020). Sin embargo, como se verá en el capítulo sobre los casos de la Región de Los Lagos, este subsidio no está exento de polémicas, debido a retrasos o errores en los pagos que reciben las organizaciones desde los municipios.

El manejo contable de las finanzas también tiene cierto impacto en el equilibrio entre la necesidad de agua y financiamiento. En este respecto, se comenta que el manejo contable se fue complejizando hasta incluir la tramitación del impuesto al valor agregado (IVA) en las boletas del agua. Este punto no es un tema cerrado ya que los APRs entienden que a sus socios no deben cobrarles IVA, pero algunos extienden esto a todos sus

usuarios, mientras que otras organizaciones no. Asimismo, los cambios en 2021 sobre facturación electrónica también llevaron a los APRs a solicitar una extensión en el plazo para su implementación pues muchos aún entregaban boletas en papel.

Más allá del servicio, el financiamiento de actividades que no son relacionadas directamente con la entrega del agua también ha sido objeto de controversia. Desde el Estado han promovido que cualquier cuota social que la organización cobre sea llevada en una contabilidad aparte y que no sea parte integrante de la boleta, un exfuncionario comenta “eso costó mucho” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020). Frente a esto una persona de la dirigencia explica que las cuotas mensuales son en general pequeñas, hasta \$500, las cuales van a un comité solidario. En algunas organizaciones, las multas también irían a ese comité solidario. Y a pesar de la formalidad, también “de repente le sacas una esquinita<sup>18</sup> a la cooperativa, al comité, pero por lo general no es la idea porque las tarifas están fijadas como de forma justa, prácticamente [sólo para recuperar los costos]” (Dirigente Nacional 1, 2020). La ley 20.998 establece explícitamente que la tarifa solo podrá cubrir los costos asociados al agua, lo que, a juicio de funcionarios actuales, dificultaría aún más la recaudación para servicios sociales adicionales.

Hemos revisado que las tarifas cobradas por las organizaciones han sido objeto de controversias en el tiempo, aunque la recopilación de información al respecto no ha sido estandarizada ni profunda en este respecto. En este sentido, se visualiza que, si bien los cobros tienen relación con los costos, existe diversidad en los montos pues no todas las organizaciones operan de igual manera y también porque cada organización podría estar ponderando otros elementos, distintos a los costos, en la fijación de la tarifa y en la manera en que la cobra. En último término, todo lo anterior puede tener efectos en la inclusión económica de las personas en el servicio, donde quienes no cuentan con los recursos suficientes para cancelar el servicio, en teoría, podrían ser desconectados del servicio.

Con la discusión sobre inclusión cerramos este subcapítulo que trató también a las ideas de eficacia y participación. A saber, a lo largo del tiempo, ha habido una falta transversal de datos y análisis sobre los resultados particulares de cada organización observándose una predilección desde el Estado por focalizarse sólo en la cantidad de conexiones domiciliarias totales construidas. Asimismo, se observan prejuicios sobre la forma de operar de las organizaciones, prejuicios que se ven teñidos por una mirada mercantil del programa. Esto refuerza la importancia de esta investigación en el sentido de mostrar que una relación de coproducción que requiere una mirada crítica donde los derechos de las personas en el sentido de acceder al servicio, de que este sea bueno y que puedan tener injerencia en él, pueden o no ser avanzados.

---

<sup>18</sup> Chilenismo que indica sacar una parte pequeña de los fondos.

## 4.4 OBJETIVOS IMPLÍCITOS Y EXPLÍCITOS QUE EMERGEN EN EL ARREGLO DE COPRODUCCIÓN

Hasta el momento hemos abordado la primera parte del objetivo general de esta investigación “Comprender las relaciones entre *inclusión, participación y eficacia*, y las organizaciones comunitarias para la coproducción de agua potable rural...”. A saber, hemos presentado el contexto donde se sitúa el programa, explicado en qué consiste y acabamos de terminar de analizar en el subcapítulo anterior cuáles formas toma la inclusión, la participación y la efectividad en este servicio. Ahora, en este y el siguiente subcapítulo detallamos qué ámbitos de las organizaciones comunitarias estudiamos y por qué son relevantes. Al analizar estos aspectos vemos que, si bien se refieren a organizaciones particulares, son procesos que se replican en varias de ellas.

Específicamente, en este subcapítulo presentamos que los actores involucrados, especialmente las organizaciones comunitarias, visualizan más aristas en el arreglo de coproducción que la sola de entrega de agua potable. En este sentido, en el primer apartado describimos las visiones mercantil, instrumental y tradicional comunitaria que coexisten al referirse a estas organizaciones. En el segundo apartado mostramos cómo los APRs se arrojan responsabilidades más allá de la entrega de agua. A partir de estos dos fenómenos, visualizamos que algunos actores estarían dando explícitamente un rol político a la relación de coproducción.

### 4.4.1 MIRADAS BRICOLADAS: LAS VISIONES MERCANTIL, INSTRUMENTAL Y TRADICIONAL

Entre quienes fueron entrevistados, el hecho de que la organización sea quién está principalmente a cargo de la provisión del servicio coproducido es percibido como beneficiosa, sin embargo, esto se ve desde distintas ópticas. Se pudo visualizar la existencia de al menos tres miradas específicas: una mirada de corte mercantil, otra instrumental y una tradicional. Estas miradas se diferencian en que perciben que los beneficios otorgados por la organización son básicamente financieros, operativos o comunitarios, respectivamente. En este apartado damos ejemplos de estas miradas, las cuales entendemos como un bricolaje institucional entre lo prescrito formalmente en el arreglo y los intereses de los distintos actores. Recordamos que con bricolaje institucional nos referíamos al proceso por el cual las personas mezclan arreglos institucionales.

La mirada mercantil considera que la propiedad a través del pago es crucial para un buen funcionamiento del sistema. Esto se ve reflejado en la siguiente explicación sobre por qué el programa ha sido exitoso en mantenerse en el tiempo:

*“Yo creo que el hecho que la gente tomó conciencia del tema tarifario, te fijas, hubo conciencia desde un comienzo, con muchas dificultades, que había que pagar por el agua. Porque estaba en la cabeza de todos que el agua es un bien de la naturaleza, gratuito, lo tenemos en la puerta, tenemos la que es el agua potable hay que darle un valor ahí, y este valor es la tarifa. Yo creo que ese concepto, la tarifa, fue clave para que la gente, que los sistemas pudieran sostenerse financieramente.” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020)*

Estas aseveraciones son interesantes porque un arreglo de coproducción bien podría haber sido en base a trabajo voluntario y aportes estatales para la operación, sin embargo, el PAPR siempre considero la mediación

del dinero para el funcionamiento cotidiano. De manera similar, desde esta mirada se visualiza que el pago también daría mayor realce a las organizaciones:

*“En el caso de las cooperativas, como tienen un enfoque más de empresa económica, está considerado la remuneración a los dirigentes, y eso, tiene valor también en el sentido que están los dirigentes y trabajan como... más responsablemente, le da peso a la organización... El hecho que los dirigentes puedan tener una remuneración, establecido por ley, por estatuto, da otro cariz a la organización, ya no así de buena voluntad ‘y, estoy aquí porque no hay nadie que lo haga’, si no que no porque ‘yo quiero administrar, y ser parte...’. La figura del gerente. El comité no tiene esa figura de alguien que gestione. Entonces, una secretaria administrativa, a veces está por media jornada, la secretaria está más bien a cargo de la recaudación, con suerte.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

También es parte de esta mirada un entendimiento de que las personas sólo responden a incentivos monetarios, y se relaciona también a las razones comentadas antes sobre la instalación de micromedición. Un ejemplo contemporáneo de esta mirada se encuentra en la siguiente afirmación:

*“Si a mí me regalan, o sea, si yo tengo un costo bajo, despilfarro el recurso [el agua], y eso lo vemos con cierta frecuencia [...] Entonces como yo uso más de lo que necesito, y si esto se empieza a replicar en todo el sistema [...] Y eso pasa a veces porque la tarifa es muy baja, ¿te fijas o no? Y hace colapsar al sistema. [...] Pero cuando tú vas a la asamblea, a tratar de explicarle esto a los vecinos, porque como te digo el nivel de conciencia de la gente todavía no está a esa altura, tú puedes tratar de convencer a la gente que no tiene que consumir tanto. Entonces, cuando tú le vas a explicar a los vecinos que lo que tenemos que hacer es subir un poco la tarifa para que baje el consumo. La gente se les va encima a los dirigentes.” (Funcionario Actual 1, 2020)*

Por el contrario, la mirada instrumental ve los beneficios que trae la participación no en términos monetarios, si no en las mejoras concretas que esto conlleva en la entrega del servicio. Por ejemplo, al preguntar sobre los beneficios de que las personas de la localidad se hagan cargo, un entrevistado responde:

*“Un mayor interés por conservar su servicio, de respetarlo, de respetar las normas, etc.” (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020)*

Esta visión entrega una explicación alternativa al por qué los usuarios pagarían sus boletas:

*“El interés por el servicio y el cuidarlo se refleja en que la gente paga, aunque sea bajo, digamos, paga esos costos puntualmente” (Ex Funcionario 1 E. 2., 2020)*

También esta visión concibe que lo más importante del arreglo de coproducción es la entrega del servicio:

*“Tienes que dar una calidad de servicio, tienes que cada vez mejorar, tus capacidades las tienes que mejorar y nosotros necesitamos propender ojalá, no ahora, pero en mediano y largo plazo a la profesionalización del sector administrativo. Porque también tenemos que competir con el sector urbano, tenemos que entregar cada vez un mejor servicio” (Dirigente Nacional 1, 2020)*

Dentro de esta mirada, los y las dirigentas son vistos como una extensión del Estado en el sentido de que deben operar como él indica con foco en el servicio. Como un ejemplo, un diagnóstico estatal contemporáneo habla de los “talleres de *adiestramiento*” (DIPRES, 2015, p. 101 énfasis nuestro). Asimismo, esta mirada justifica los objetivos asociados al servicio por sobre otros que pueda tener la organización:

*“[A veces] los estatutos tienen una definición que la organización lo estableció así [...] que era de absoluta discrecionalidad, por así decirlo, de la organización [...] se dejaba el espacio para poder tomar esa decisión [sobre realizar otros servicios más allá del agua]. Y hoy día, lo que pasa es que se da un comité o una cooperativa y quiere seguir con este rol social que indicaba recién mi colega, tiene que establecer una cuota social más grande y ver cómo la financia. [¿Por qué la ley 20.998 colocó esta restricción?] [...] Y esta dinámica que mi colega te comentaba antes son particulares. Entonces no tienes cómo dejar establecida esta lista, porque eran de criterio de cada uno, [...] es parte de la cultura, está replicando a lo mejor el legado de juntas de vecinos. [...] Esto no lo pueden pasar en la ley porque en la práctica es un rayado para todos. Y que el punto, finalmente, es con foco en la operación, con foco de estos tres pilares que te decía mi colega de calidad, continuidad y cantidad de agua potable.” (Funcionario Actual 2, 2020)*

Finalmente, pasando a la tercera mirada identificada, la mirada tradicional rescata los aspectos informales o de cercanía por sus resultados en ampliar la entrega del servicio a la mayor cantidad de personas. Un ejemplo de esto se encuentra en el comentario de un exfuncionario sobre el caso en que el APR no corta el servicio y permite las deudas, tal como se describió en 4.3.3. También, esta visión puede cuestionar las decisiones gubernamentales que pueden mermar la vida social de las comunidades:

*“La realidad no es solamente compartimentada, la realidad es diversa, entonces la realidad de los comités es bien diversa, pero se compartimentó exclusivamente a agua potable rural y saneamiento. Pero el desarrollo del programa y el desarrollo de las actividades que desarrollaban los comités era mucho más alta que eso. Pero, es una visión más compartimentada, a lo mejor, de la organización de las sociedades ¿no?, tú tienes que hacer esto y esto, tus marcos y aquí tú tienes que moverte. ¿Te fijas o no?” (Funcionario Actual 1, 2020)*

Esta mirada también incluye una apropiación de los sistemas más allá de lo establecido, haciendo que los dirigentes den mucho más de lo esperado para que se pueda seguir operando. Comenta al respecto un exfuncionario que el abandono de los sistemas por parte de la comunidad ha sido muy poco frecuente pues:

*“Generalmente alguien se hace cargo, termina algún dirigente de buena voluntad hasta poniendo plata de su bolsillo para que la cosa funcione.” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020)*

Esta mirada tradicional es cuestionada desde las otras, por ejemplo, se ha reportado que las asesorías suelen aconsejar sobre lo inapropiado de realizar acciones más allá del agua (Nicolas-Artero, 2016), promoviendo una mirada más bien instrumental. Esta tensión entre miradas, se ve reflejada también en la ambivalencia de la regulación que reporta Duarte Vera et al. (2021) respecto de una “empresarización” versus una gestión

comunitaria. Otra referencia a este fenómeno y los cuestionamientos a la mirada tradicional se observa en la siguiente cita:

*“Entonces, el comité es el que tiene más presencia, digamos, de la comunidad. Primero porque presta el servicio de agua potable, y porque, contrariamente a lo que nosotros siempre predicábamos, el comité de alguna forma también desarrolla alguna actividad de beneficio para la comunidad.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

Esta mirada tradicional se acompaña con un sentimiento de ser los propietarios legítimos de los sistemas. Comenta una persona entrevistada:

*“Pero en otros casos la comunidad defendió su rol en el sistema. ‘Nosotros somos los dueños, y nosotros vamos a defender esto de privados’”. (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

¿De dónde provienen estos entendimientos? Como se esbozó en una cita, a veces son remanentes de lo que fueron las juntas de vecinos en el pasado, y cómo veremos más adelante, también pueden deberse a características personales de la dirigencia. Adicionalmente, el aspecto local, en el sentido de que la organización está inserta en la localidad también influiría, una persona de la dirigencia nacional de los APRs indica:

*“Por la cercanía que tiene a la gente, es decir, no somos empresas privadas multinacionales que venimos de afuera a entregar el agua y a lucrar con ello y punto, no, hay un sentido de pertenencia al respecto. Porque en todas las localidades rurales hay oficinas de APR, y estas oficinas APR, aparte de como te digo de entregar los servicios básicos, también captan las necesidades de la gente. No todas, no todas hacen servicios sociales, eso se supone que tiene ver mucho con el carácter, con la mística de la cooperativa, con el carácter de los funcionarios, no sé, con la entrega, no sé cómo te puedo decir, pero tiene que haber capacidades especiales en cierto modo, que sean sociales también.*

*[...] Yo creo que la mayoría en Chile tiene súper arraigado el tema social porque son de las mismas comunidades. No viene una gente de otro lado a administrar tu APR, es gente de la misma localidad que se elige para trabajar tanto el área administrativa como el área técnica. Además, el consejo de administración también es de las mismas comunidades, entonces como te digo, hay todo un sistema de pertenencia, un sentido de pertenencia.” (Dirigente Nacional 1, 2020)*

Hemos podido ver cómo entendimientos no explicitados en el arreglo de coproducción se conjugan en las explicaciones y acciones que realizan las personas involucradas. Es importante hacer evidente que muchas veces estas miradas se conjugan en una misma persona, por tanto, aunque las personas de las comunidades suelen estar más cerca de una visión tradicional y los actores estatales de una mercantil, no es posible realizar asignaciones taxativas de una mirada a un grupo particular. Estas miradas también tiñen la percepción que expertos relacionados con el programa, según se puede observar en la revisión realizada por Nelson-Nuñez et al., (2019). En efecto, en esa investigación se pondera entre los temas más importantes las finanzas y educación

de las organizaciones en desmedro de la participación de las y las usuarias. En el siguiente apartado veremos cómo estos entendimientos se transforman en objetivos concretos a perseguir por parte de las organizaciones.

#### 4.4.2 OTROS ROLES COMUNITARIOS: BRICOLAJE INSTITUCIONAL Y OBJETIVOS MÁS ALLÁ DEL AGUA

Si bien existen pautas, más o menos formales, de lo que debe hacer una organización dentro del PAPER, las dirigencias y la planta funcionaria de ellas constantemente están trabajando para objetivos que no estaban previstas en los diseños y reglamentos definidos por el Estado, acciones que según vimos recién estarían descansando en una visión particular del arreglo a partir de la historia de cada organización y las características personales de quienes ocupan lugares de liderazgo en ella.

Este entendimiento más complejo sobre su rol las llevaría a realizar actividades de ayuda social, además de la entregar agua. Entre estas ayudas se encuentran, de acuerdo lo indicado por las personas entrevistadas:

- Beneficios para las infancias durante la época navideña
- Becas escolares y convenios con escuelas
- Compra al por mayor de artefactos eléctricos para reventa a los socios y socias a menor precio
- Ayudas sociales ante enfermedad, muerte, e incendios, entre otros
- Salas de internet con computadores (antes de la masificación de internet y smartphones)
- Estaciones de salud con servicios médicos y dentales
- Aporte a actividades artísticas y culturales
- Instalación y gestión de puntos de reciclaje
- Talleres diversos sobre temas como poda de árboles, cocina, ajedrez, entre otros
- Construcción y habilitación de gimnasios

Una visión más compleja también haría que se generen otro grupo de acciones que tampoco estaban consideradas en los diseños y se encontrarían entre la ayuda social y su operación afectando indirectamente la gestión del agua, por ejemplo:

- Gestión de camiones limpia fosa séptica
- Bibliotecas del agua, y concientización sobre el buen uso del agua
- Trabajo legislativo
- Oposición o protesta frente a problemas de escasez de agua causados por terceros

Respecto de crear oposición, una de las personas entrevistadas indica que en general el apoyo entregado por el APR es para mejorar la calidad de vida de su localidad, pero que en ocasiones se debe realizar ese apoyo “para defenderse también ante amenazas” (Dirigente Nacional 1, 2020), entre las cuales estarían iniciativas que pueden tener un impacto negativo en el medioambiente o en el uso del agua. Sobre esto mismo, vuelve a relevarse el rol de la “proactividad” y “ponerse la camiseta”. En particular respecto de la gestión del agua, la persona entrevistada opina:

*“Qué pasa con la escasez hídrica, porque no sacas nada con tener ley si no tienes agua. Entonces, tú tienes que ir también más allá, qué pasa con el cuidado de la naturaleza, cómo puedes incidir en política pública para que se cuide la base del agua... Entonces tú tienes, también en la localidad, que ponerte la camiseta, ver cuáles son la razón de por qué no tiene agua, luchar porque la situación no sea así... Lo primero es apelar al diálogo, si no resulta, bueno, es otra cosa, pero siempre tratar de conversar.” (Dirigente Nacional 1, 2020)*

De esta manera, se perfilan algunas organizaciones como complejas en el sentido de ir más allá de la sola entrega de agua, aspecto ya difícil en sí. Estas organizaciones complejas buscarían el desarrollo de sus comunidades a partir del diagnóstico que tienen de sus carencias, el cual se basaría en la cercanía que tienen y en las habilidades personales de quienes están involucrados. Notamos entonces que es posible que, si en una organización prevalece una mirada particular, esto puede tener consecuencias en la eficacia, participación e inclusión, haciendo crucial tener un entendimiento en este respecto si es que se quieren estudiar los resultados de los APRs. Si en este subcapítulo hemos hablado sobre tres distintos entendimientos -el mercantil, el instrumental y el tradicional- y cómo ellos se traducen en distintos fines que la organización persigue, en el siguiente, veremos cómo las organizaciones realizan prácticas inesperadas para alcanzar esta multiplicidad de objetivos.

#### **4.5 ESTRATEGIAS EMERGENTES PARA OBJETIVOS DIVERSOS**

En este subcapítulo se discuten tres grupos de acciones que, no estando en los diseños y reglamentos formales establecidos por el Estado, las organizaciones ocupan para alcanzar sus objetivos, ya sea el de entregar agua u otros. Buscamos relevar que estas acciones son posibles debido a un aire de informalidad presente en el Estado o a ambigüedades que se generan en la práctica. Consideramos que todas estas acciones son ejemplos de bricolaje emprendedor pues responden a un manejo ingenioso de los recursos que las organizaciones tienen a mano. Estas acciones creativas y emergentes son importantes de estudiar pues, como veremos, pueden afectar directamente la operación y alcance de las organizaciones. Así, algunas acciones podrían mejorar la eficacia de la organización a través de la búsqueda de información y apoyos. Pero también podrían empeorarla, si se traducen en el quebrantamiento de normas de probidad.

En este subcapítulo discutimos tres grupos de acciones que se refieren al manejo de tres ámbitos: la normativa, la relación con actores estatales, y los recursos e innovación. En cada uno de estos ámbitos damos ejemplos concretos de acciones creativas que realizan las organizaciones y discutimos sus posibles impactos en los resultados que nos interesan.

##### **4.5.1 MANEJO DE LA NORMATIVA: ENTRE EL PRAGMATISMO Y LA LEGALIDAD**

El primer conjunto de acciones corresponde a cómo el Estado y las organizaciones gestionan las diversas normativas que los atañen, siendo la inacción una estrategia común. Veremos a lo largo de este acápite que aspectos sobre la tenencia de la tierra y del agua, así como regulaciones sanitarias, han sido constantemente

obviados. Más aún, argumentamos que hasta la fecha muchos aspectos formales siguen sin resolverse, especialmente para las organizaciones más antiguas.

En palabras de un exfuncionario el uso de la tierra es “el cuello de botella más grande que ha tenido el programa hasta la fecha” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020). En este sentido, los proyectos asociados a los cuatro créditos BID iniciales, en el primer y segundo periodos históricos identificados, coinciden en esperar que la misma comunidad done, o venda, el terreno. Sin embargo, para usar los terrenos en esa época bastaba que fueran terrenos estatales o bien una autorización notarial de la persona ocupante del terreno. Esto último es informal en el sentido de que discrepa de una transferencia formal de terrenos a través del proceso usual en el Conservador de Bienes Raíces y por tanto no tiene completo valor legal. La tercera solicitud de crédito indicaba:

*“No se han presentado problemas para la obtención de los terrenos y servidumbres necesarios para el programa. Antes de iniciar las obras, en todos los casos se obtuvo la posesión y los derechos suficientes (autorizaciones y promesas de venta o donación). Como estos instrumentos legales iniciales no han sido llevados aún a la formalidad de la escritura pública, SENDOS ha resuelto proceder a la regularización de los trámites adoptando una acción general que permita concluir este aspecto de trámite legal, habiéndose iniciado las respectivas acciones por parte de su Asesoría Legal. Cabe destacar que los terrenos necesarios para ejecutar las obras de la fuente de agua y los tanques de depósito son de pequeñas dimensiones (15m x 15m) y su valor es muy bajo (promedio equivalente de US\$300).” (Gobierno de Chile, 1980a, p. 26)*

La cuarta solicitud de crédito argumenta de manera similar, y entrega como información que de los 212 servicios construidos a partir del tercer crédito, 21 se encuentran regularizados y 23 están en proceso (Gobierno de Chile, 1985, p. 14). Ante lo informal de la situación, uno de los entrevistados comentó con ironía que:

*“El banco, el BID, hasta el año 90, cada vez que había una operación de crédito, venía y revisaban todo el desempeño del programa, y veían que seguíamos teniendo problemas con la regularización de terrenos. Entonces ponían las cláusulas que ‘el Ministerio hará todos los esfuerzos para poder regularizar’. Y ahí quedaba.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020).*

En los años 90, tras la privatización de SENDOS, se agregó un nuevo nivel de complejidad a este tema, ya que terrenos y derechos que estaban dirigidos a las organizaciones, pero que formalmente pertenecían a SENDOS, fueron traspasados a las recién creadas sanitarias urbanas privadas. Al respecto el mismo entrevistado explica:

*“Y si tú te vas a la ley de las empresas sanitarias. Hay un artículo que dice que las empresas sanitarias se crean con todo lo que el SENDOS tenía bajo su propiedad, incluso bienes municipales, infraestructura que pertenecía a terceros, quedan en el patrimonio de las sanitarias. Entonces cuando se crean las sanitarias quedan propietarias de todos los sistemas de agua potable rural que había, con todos los derechos de servidumbre, de lo que había sido construido por el Fisco... Bueno, ahí viene todo un proceso después de traspasar esos activos que quedan en las sanitarias, para devolverlos al Ministerio de Obras Públicas, porque era un contra sentido que todos esos bienes hubiesen quedado -por efecto de la ley- de propiedad de*

*las sanitarias. Pero esos procesos se fueron regularizando con el tiempo.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020).*

Notar que las sanitarias hayan devuelto la propiedad al Estado no implica que éste a su vez haya entregado la propiedad a las organizaciones, tal como habíamos comentado antes. Una persona entrevistada profundiza sobre esto:

*“Lo que es terreno, si no tienes los terrenos y los derechos de agua, los terrenos a veces son de comunidades hereditarias, que tú no puedes encontrar el dueño que, no sé, está en otro país. Los derechos de agua que eran del Estado, con la privatización se pasaron a las sanitarias, después de las sanitarias se volvieron a ECONNSA, nunca han vuelto a la APR, es decir, y cuando eran siempre de la APR por historia.” (Dirigente Nacional 1, 2020).*

En este periodo, posterior al año 90, de acuerdo a los entrevistados la tenencia irregular comenzó a ser un problema, llegando incluso a la devolución de terrenos con la obra ya construida. Aunque aún no sería un impedimento pues la ley de presupuesto en el año 2019, aún mantenía artículos donde se indicaba que las obras podrían iniciar incluso si no se cuenta con la regularización completa de los terrenos (Ley de Presupuestos Año 2019. Partida 12, Capítulo 02, Programa 12, 2018). Un problema reportado se generaba cuando quien había donado el terreno fallecía y las personas herederas solicitaban la restitución del terreno o un pago por él. Frente a este problema, un entrevistado reconoce que el Estado no tenía los recursos para la compra formal de los terrenos previo a las obras, tampoco la capacidad para la expropiación posterior. Considerando la urgencia de las obras y los plazos planificados, se habría optado por operar de esta manera informal, pero más expedita. Detalla un entrevistado:

*“Entonces, no había otra forma de hacer una regularización previa, porque no existían los recursos para ello. Entonces, se hicieron planes piloto de regularizar terrenos. Cada proyecto contemplaba, a lo menos, tres terrenos a regularizar: Donde estaba la fuente, donde estaba el estanque, o donde está la caseta de comandos, de cloración. Para qué decir dónde van las tuberías, que era otro tema más difícil de resolver. Hasta el día de hoy se mantienen esos problemas. Para poder expropiar, por ejemplo, tienen que estar los recursos en la ley de presupuesto, definidos con nombre y apellido, identificado el terreno, y eso era muy difícil de lograr.*

*Es que, si nos dedicábamos a regularizar el terreno, en primera instancia, había que invertir muchos recursos y mucho tiempo en eso... No se tenía certeza dónde iba a estar la fuente, menos dónde iba a quedar un estanque, menos si era necesario que en un mismo terreno pudiera estar la fuente, como en muchos proyectos, estaba el pozo, estaba el estanque, está la caseta. Pero en otros proyectos, el estanque de elevación en un cerro, otro estanque de elevación allá, un estanque elevado, tiene la caseta... Son cinco terrenos, seis terrenos. Entonces, no podía regularizar el terreno antes hasta no tener el diseño definitivo. Y eso habría entrampado la inversión considerablemente. Jamás hubiésemos podido cumplir, en los tiempos que estaban los contratos de préstamo, los plazos establecidos por el banco.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

De acuerdo con un entrevistado, el Estado esperaba que las organizaciones fueran capaces de hacerse cargo de la regularización, y de hecho las dificultades descritas no han impedido que muchas organizaciones hayan podido regularizar su situación. Sin embargo, la visión general de un informe realizado en 2004 mostraba la persistencia de este problema al indicar que el 31% de las organizaciones encuestadas respondían que o bien, no sabía a quién pertenecían los terrenos, que estaban a nombre de un tercero privado, o sin regularización (DOH, 2005). El mismo reporte de 2004 indicaba que el 37% de las organizaciones encuestadas o bien no sabía a quién pertenecían los derechos de aprovechamiento de agua, que estaban a nombres de un tercero privado o sin regularización (DOH, 2005).

Es interesante como, si bien desde el Estado se comenzó a implementar el sistema de derechos de aprovechamiento de agua privado, el PAPER no puso mayor énfasis en ellos:

*“Pero el agua se usó como un derecho adquirido entre comillas por parte de los sistemas de agua potable rural, sin preocuparse mucho de la parte formal. Y eso ha sido uno de los motivos de regularización hasta la fecha de ahora... Que yo recuerde no se le dio mucha importancia a lo del derecho del agua.” (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020)*

Este proceso de regularización, si bien significa un esfuerzo desde el Estado, también implica para las organizaciones tener iniciativa y recursos. Como regla general, el primer paso la regularización de los derechos de agua es poder regularizar los terrenos, y serían esos APRs “los que hoy día son titulares del derecho a provisionamiento de agua. De lo contrario, la gran mayoría de los derechos están inscritos a favor del Fisco de Chile.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020). Desde la perspectiva de este funcionario, los derechos de agua estarían constituidos salvo que no a nombre de la organización, situación que se contradice con el porcentaje recién mencionado sobre organizaciones que no tienen información sobre los derechos asociados a sus pozos y tomas de agua.

Estos procesos suponen un aprendizaje y de movilización de recursos por parte de quienes ocupan los liderazgos. En contraposición, un exfuncionario declaró que “los [APRs] que no lo han podido hacer ha sido por, mucho por desidia o no han querido estar en esta regularización” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020). Pero, un dirigente comenta lo complejo de la situación:

*“Yo fui en el año, por allá el 89, uno de los visionarios que había que inscribir los derechos de agua, uno de los primeros que inscribió los derechos de agua... Tuve que estudiar, prepararme, de todo, porque lo primero que me decían ‘contrata un abogado’, yo no quiero un abogado. No tengo plata, si no había plata y cobraban caro. Entonces me hice, de puro contacto, llego a un juez y el juez me dice ‘Regulariza’, ‘Pero yo quiero inscribir’, ‘Es lo mismo hueón’, me decía.” (Dirigente Nacional 2, 2020)*

Como se indicó, los terrenos y los derechos de agua a veces están a cargo de alguna repartición del Estado, por ECONSSA, CORFO, Municipios u otra. El diagnóstico de 2004 indicaba que entre los APRs encuestados, el 22% y el 16% aseguraba que los terrenos y los derechos de agua, respectivamente, estaban en manos

fiscales (DOH, 2005). En este sentido, el Estado no ha podido realizar una transferencia amplia de las instalaciones y derechos hacia los APRs. Esto a pesar de que “por lo menos desde hace unos 15 años atrás, la ley de presupuesto establece... que los proyectos, una vez terminados, deberán ser transferidos a título gratuito” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020). Efectivamente, el año 2019 la ley indicaba:

*“Por decreto del Ministerio de Obras Públicas, las obras o proyectos podrán ser cedidas o transferidas, a cualquier título, a las Municipalidades correspondientes, a cooperativas u organizaciones sin fines de lucro de que forman parte los usuarios o beneficiarios, o entregadas en administración a la respectiva empresa sanitaria.” (Ley de Presupuestos Año 2019. Partida 12, Capítulo 02, Programa 12, 2018, p. 3)*

Frente a provisiones como estas, un entrevistado sugiere que existiría una reticencia desde el Estado para otorgar la infraestructura basándose solamente en el presupuesto. La ley 20.998 abarca este aspecto de manera más completa, queda pendiente ver cómo se implementará en la práctica, aunque esto está fuera del alcance de esta tesis.

Adicionalmente al manejo informal de la normativa respecto de la tenencia de tierra y agua, desde el Estado y las organizaciones, tal como se comentó antes, se reconoce un importante nivel de informalidad en la supervisión estatal, que, si bien no se condice necesariamente con un detrimento de la calidad del servicio, genera dudas respecto de la posibilidad real de sancionar a los APRs. En términos generales, mencionábamos que una de las personas entrevistadas indicaba no saber de suspensiones, clausuras o una intervención total por parte del Estado frente a una organización que no esté cumpliendo una norma (Ex Funcionario 1 E. 1., 2020).

Sobre calidad propiamente tal, una fuente de informalidad es que al estar la supervisión a cargo de “la” Autoridad Sanitaria, habría orientaciones nacionales, pero en la práctica la supervisión descansa en las oficinas regionales de este organismo, estando sujeta a las prioridades de supervisión de cada región. Quienes fueron entrevistados plantean que todos los APRs están funcionando en estos momentos con autorización sanitaria, sin embargo, en 2007 se hablaba de la necesidad de regularizar esta situación (DIPRES, 2007), mientras que en 2010 y 2011 aún se generaron sumarios por falta de autorización sanitaria (DIPRES, 2015). En una revisión no exhaustiva se pudo hallar que en 2019 en la Región de los Lagos también se realizó un sumario, al menos a un APR, por no tener autorización sanitaria (Resolución N°: 1910102. Comité de Agua Potable Del Sector de Pureo, 2019). En el trabajo de campo, si bien la autorización sanitaria no fue un punto explorado en detalle, se comentó que la resolución sanitaria a veces no es posible obtenerla por temas administrativos como la falta de los derechos de agua o de propiedad del terreno.

Además, se reconoce que es difícil para los APRs poder solventar los gastos asociados a los exámenes bacteriológicos y fisicoquímicos que la Autoridad demanda:

*“Entonces ahí faltó, yo pienso que hoy día debiera estar más aclarado el tema de los controles. Los costos, son costos elevados para muchas comunidades. Lo que sí tratamos es que en la medida que pudieran cumplir con esa normativa, la cumplieran, pero sin una mayor exigencia por el tema de los costos, pero sí, lo que era el trabajo diario nuestro, el tema de la cloración, y el control de la cloración. Eso era una tarea diaria, llevar el control de la cloración, para el operador del sistema lo elemental era, más que una reparación, o ir a ver la motobomba o el tablero eléctrico -porque todo estaba automatizado- era el control de la cloración. Que efectivamente, todos los días tomara distintos puntos en la red, el nivel de cloro, cloro libre residual que...es el parámetro principal, que la cloración estaba, efectivamente, [la gente estaba] consumiendo agua potable. Y eso era el respaldo ante cualquier fiscalización de parte de la autoridad sanitaria.” (Ex Funcionario 2 E. 2., 2020)*

En otro ámbito de supervisión, se menciona que el Ministerio de Economía tampoco estaría realizando la supervisión a las cooperativas que mandata la ley general de este tipo de organizaciones y que existirían algunas que no cumplen la normativa específica o que comienzan a reflejar en su patrimonio la infraestructura que es del Estado. El entrevistado llega a declarar “en el fondo para el Ministerio de Economía son entidades que están en el vacío, le da lo mismo en el fondo” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020).

Vemos entonces que este manejo de la normativa está muy relacionado a las limitaciones que tienen las organizaciones y el Estado, pero, sin embargo, no está sólo justificado por eso, toda vez que puede ocurrir que algún actor pudiendo subsanar sus problemáticas puedan aprovechar estos vacíos para no hacerlo. De la misma manera, es importante notar que no cumplir la normativa no equivale a una mala entrega del servicio, incluso puede ser lo contrario, al destinar recursos para mejorar la entrega en vez de gastarlos en cumplir requerimientos administrativos.

#### 4.5.2 MANEJO DE LA RELACIÓN CON ACTORES ESTATALES: DE RECEPTOR A HACEDOR DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Si el grupo de acciones anterior tiene que ver con manejar un ámbito intangible como la normativa, el grupo de acciones que describimos aquí tiene relación con las personas que forman el Estado, ya sean estos autoridades o representantes electos. Veremos que, especialmente desde el 2000 en adelante, los APRs comienzan a forjarse un rol destacado en la política pública, muy similar a lo reportado por Romano (2019) en Nicaragua.

Se fija el año 2000 como un punto temporal relevante a partir de los relatos de los propios dirigentes entrevistados. Es alrededor de este año cuando se visualiza una amenaza de privatización:

*“Éramos felices hasta que el año 1999 [que] es cuando a la sanitaria, que ya se había privatizado en Chile toda el agua urbana -ya prácticamente estaba privatizada faltaban algunos no más-, quieren avanzar hacia los territorios rurales. Y ahí es cuando existe el rechazo de los dirigentes de la época, que no quisieron para nada del mundo que esto se privatizara y ahí es*

*cuando surgen esta, esta iniciativa de trabajar en un marco regulatorio propio” (Dirigente Nacional 1, 2020).*

En este respecto, las personas de la dirigencia comentan lo importante que ha sido aprender a hablar con las distintas autoridades, donde en más de una ocasión han tenido que explicitar su independencia ante los niveles locales, regionales y nacionales del gobierno, así como lo importante que es esta independencia para ellos. Recuerda un entrevistado que cuando se creó el primer borrador respecto de la futura nueva ley para el sector sanitario rural se invitó a dirigentes de todo Chile a Santiago para escuchar la exposición del entonces Subsecretario de Obras Públicas, Clemente Pérez:

*“Y nosotros no sabíamos a qué es lo que íbamos, nos habían invitado a un seminario no más, con el poder ejecutivo y nosotros. Entonces, en un lado se sentaron todos los que eran de la parte de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, Autoridad Sanitaria, el Ministerio de Obras Públicas... Todos los que eran de la parte del gobierno. Y en el otro lado, todos nosotros de los APR. Y el Clemente Pérez, los asesores y todos los del programa del Agua Potable Rural, le hicieron una ley que hablaba más o menos de lo siguiente, en forma simple y bien resumido. Decía ‘el Estado de Chile, va a formar pequeñas sanitarias comunales rurales... Y todas las comunidades para la casa...’ ese era el proyecto de ellos, y ya lo tenían listo...*

*Y después que terminaron ellos... y el Clemente Pérez se iba a ir, [ahí] le dijimos ‘sabe Subsecretario... como a usted lo respetamos y lo escuchamos, si usted se va, nos vamos todos al tiro’. ‘No pues’, dijo, ‘pero cómo, si van a hablar ustedes’. ‘Cómo, a quién le vamos a hablar si le queremos hablar a usted po; si usted se queda, nos quedamos todos, o si no, nos vamos todos’. Y sale el diputado Letelier y le dice lo mismo... y [el subsecretario] se sentó.*

*Cuento corto, [les dijimos] ‘Esa ley, para ustedes, las hicieron acá en Morandé 59 en una oficina, no tienen idea de un APR, échela al tarrito de la basura porque nosotros no la vamos a’... y así en castellano, ‘a pescar ni cagando’, le dijimos hasta con garabato. Se asustó... ‘cómo se te ocurre’, le dije yo, ‘cada comunidad es dueña de su agua, nosotros, esto es un programa muy grande, que lo hemos estado mejorando, y es un modelo en Latinoamérica, y vais para allá, y tú quieres hacer lo que hicieron con las grandes sanitarias, privatizar, hacer una sanitaria comunal para pasársela a los amigos que están al lado’. ‘No’, le dijimos ‘no, señor’. Y le echamos abajo todo el proyecto, todo; los gallos se querían morir, y hasta ahí le quedó...”.*  
(Dirigente Nacional 2, 2020)

Las personas de las organizaciones que fueron entrevistadas reportan diversas anécdotas como esta, ejemplificando que el arreglo de coproducción se fue convirtiendo en un espacio de negociación constante, donde no sólo está en juego el servicio coproducido, si no lo que se entiende por el servicio mismo. Participar de este espacio de negociación ha significado que a lo largo del tiempo han debido reconocerse, y hacerse reconocer, como actores válidos en la discusión de la política pública, yendo más allá de su rol como meros administradores de pequeños sistemas rurales. Un entrevistado reporta este proceso de aprendizaje:

*“Y tuvimos que aprender política, porque la política no la sabíamos de qué lo que era, de qué se trataba, quién hacía leyes, qué es lo que era una ley; no teníamos idea de nada. Más encima no sabíamos si este era de izquierda, de derecha, del centro. Porque de repente empezamos*

*cuando lo veían con uno, el otro se enojaba y decía ‘oye, pero...’, ‘Pero y qué tiene si...’, ‘No, es que ese es de izquierda, nosotros somos de derecha’, ‘Y qué es lo que tiene que ver eso’. No tenía idea qué es lo que era la izquierda, la derecha... lo único que queríamos era buscar un beneficio para el agua potable rural.” (Dirigente Nacional 2, 2020)*

Si nos hemos referido principalmente al gobierno central, con foco en el MOP, los APRs también van trabajando progresivamente con los gobiernos regionales. El mismo entrevistado reconoce cómo durante los años 90 el agua potable rural era un tema desconocido en este nivel, y les correspondió a ellos mismos darle realce:

*“Empezamos a llegar a la gobernación, en la gobernación llegamos a la intendencia, y cuando empezábamos a darnos cuenta... [Nos preguntaban] ‘¿Qué es lo que es el agua potable rural?’, ‘Pero y cómo’, ‘Sí, nosotros sabíamos que ustedes tienen agua, no sé cómo’. Digamos, ellos no tenían idea. Ellos había que hacerle una clase, y en esos años no había vehículo, caminos de tierra, llovía mucho, no les gustaba salir a los lindos del cafecito y la buena oficina, ¿ves? Era muy difícil que salieran a terreno, esa onda de salir a terreno fue hace pocos años no más, una década, será, una década y media. Pero anteriormente, el terreno no lo conocían mucho.” (Dirigente Nacional 2, 2020)*

A lo reportado aquí, debemos recordar lo comentado en el punto anterior sobre cómo un dirigente pudo regularizar el uso del agua a partir de su relación con un juez quién lo apoyo en los trámites. En el capítulo 5 a partir de lo observado en la región de Los Lagos, se mostrará que la relación con actores estatales también incluye la supervisión sobre la tramitación en oficinas estatales de sus requerimientos y la supervisión a contratistas del Estado que realizan obras o trabajos en sus organizaciones.

#### 4.5.3 MANEJO DE LOS RECURSOS E INNOVACIÓN: EL ROL DE LAS DIRIGENCIAS Y LAS REDES

Al describir los distintos roles que toman las organizaciones hemos ido esbozando que parte importante de ese fenómeno descansa en las características personales de quienes lideran y trabajan en los APRs. En este título ahondamos en ellas y también detallamos el rol que tienen las redes en las cuales se insertan, ya sea a nivel personal o de la organización. Consideramos esto como bricolaje emprendedor pues, en vista de lo anterior, las características personales estarían muy relacionadas con las acciones creativas que llevan a cabo las organizaciones. Asimismo, consideramos que las redes son una manera ingeniosa de manejar un recurso que no está explicitado formalmente en el arreglo de coproducción.

Las capacidades personales especiales, en vista de los dirigentes entrevistados, serían necesarias para el trabajo cotidiano de la organización, especialmente para su relación con el Estado y la posibilidad de realizar mejoramientos, y también para poder visualizar otros objetivos más allá del agua tal. En este respecto:

*“Para que le haga sentido los problemas sociales [al dirigente], si tú no eres social y eres una persona antipática o a lo mejor más centrada en tu trabajo tú vas a hacer tu trabajo, vas a mirar el reloj y te vas a la hora, ¿me entiende? En cambio, el hecho de ser nosotros mismos de las mismas comunidades, tenemos sensibilidad al respecto de los problemas sociales que hay, y también de las necesidades. Y obviamente como es tu pueblo, tú quieres también proporcionar apoyo para un desarrollo más armonioso de los niños, de las señoras. En el fondo que haya ese*

*apoyo, que sirva para el crecimiento y desarrollo de las comunidades rurales". (Dirigente Nacional 1, 2020)*

Entre otras capacidades que se nombran se encuentran "proactividad", "visión", "iniciativa" y "creatividad". En oposición, la falta de conocimientos de cómo funciona el programa puede ser un aspecto contraproducente. Si bien se visualiza la importancia de los recursos materiales, no es posible desconocer los aspectos personales, la persona recién citada argumenta:

*"Es que esto de la autonomía pasa más por yo creo que la magnitud del servicio y también por capacidades, porque por ejemplo yo veo, hay servicios grandes que tienen como digo bastante autonomía porque pueden pagar asesoría, servicios, etc. Pero hay servicios pequeñitos que son súper, súper capaces y pueden darle una patá en la guata a todos los más grandes porque están bien administrados... Y eso tiene que ver mucho con las habilidades del gerente o del administrador, ojo con eso, es súper importante esa cuestión porque, si bien es cierto, el consejo es el que es elegido por la asamblea y es el que manda todo... Pero ese consejo elige un gerente o un administrador, y ese es el que fija las pautas, planifica las obras que hay que hacer o las mejoras que hay que postular al Estado o lo que vamos a hacer internamente con los recursos, con los deltas que van quedando y todas esas cosas. Y oye, puedes hacer una súper gestión y tengo casos aquí por ejemplo a 'Pedro', de verdad que siento que él ha hecho una súper gestión... y él tiene como 350 socios no más, es un APR se podría decir pequeñito, pero hay gente que tiene 800 mil socios y prefiere tener la plata guarda' en el banco que hacer inversiones ¿te das cuenta? Entonces, ese es un problema." (Dirigente Nacional 1, 2020)*

De la misma manera, se pone énfasis en el trabajo coordinado que deben mantener la dirigencia y la planta funcionaria de la organización:

*"Entonces [las mejoras al sistema] va a depender mucho de la proactividad y de los conocimientos que manejen los dirigentes y trabajadores, porque aquí también hay, tienen que trabajar como bien mancomunadamente tanto los trabajadores administrativos como el consejo o directorio" (Dirigente Nacional 1, 2020)*

Otro relato releva la vocación de las personas y su interés por formarse, esto a pesar de que en la formalidad del arreglo de coproducción se les observa como personas que no debería alcanzar un nivel de liderazgo:

*"Que es la persona, la vocación, el cómo tú estás con la persona y que es creíble, te llegan solas las cosas, te llega solo, no sé, ayuda de abogados, ayuda de universidades, cursos. Mira los cursos, a nosotros nos humillaban... Te estoy hablando por allá por el año, en los 90. El primero día del seminario lo hacíamos nosotros, bueno todo, y en la noche invitábamos a un grupito más selecto, así como las autoridades a tener una convivencia un poquito más cercana... Y ahí el chileno es rasca... y empezaban ya con... '¿quién soi tú?, ¿qué título tenís hueón?', y humillante... Terminaba el seminario y yo le decía a la otra dirigente: '¡Doloroso!', le dije yo. 'Sí -me decía- pero ¿qué hacemos?'. 'Estudiemos'. Y sabes tú que fuimos a todas las universidades a Santiago para que nos hicieran unos cursos a nivel superior y lo logramos también". (Dirigente Nacional 2, 2020)*

En este sentido, se reporta también que algunos APRs han logrado gestionar de forma particular capacitaciones con institutos profesionales. Así, las personas entrevistadas, sin desmerecer la experiencia y los aprendizajes

alcanzados con el tiempo, observan que la educación formal tiene un rol que jugar en el desempeño que tienen los dirigentes. En otro momento de la entrevista la misma persona indica:

*“Como yo tenía estudios, un poquito de estudios, yo venía un poquito más preparado; me empezó a hacer sentido la visión de que esto no estaba bien: había que normarlo, había que regularlo, había que mejorarlo, había que hacer un montón de cosas.” (Dirigente Nacional 2, 2020)*

Por experiencias como esta y otras, a lo largo de los años, diversos APRs se han asociado entre sí para gestionar servicios y productos en mejores condiciones. Reporta un exdirigente de la zona central que posterior al terremoto del año 1985 que azotó la zona se implementó un “Fondo rotatorio” en el cual las organizaciones aportaban una cuota fija que les permitía, ante una eventualidad, pedir un crédito con cargo al fondo en condiciones muy favorables. También reporta que organizaciones que estaban en mejor pie ante la emergencia prestaban equipos y capacitaban a las organizaciones con mayores dificultades.

De la misma manera, estas “asociaciones de segundo nivel”, ya sean a nivel comunal, provincial o regional, entregan y gestionan capacitaciones para los APRs miembros o para las organizaciones en general. Esto en base al esfuerzo personal y gratuito de los y las dirigentes involucradas. Estas capacitaciones han abarcado los cambios que trae la nueva ley, pero también aspectos relacionados con la operación diaria:

*“Recuerda que como teníamos una asesoría insuficiente, entonces nosotros venimos a suplir, la organización de segundo nivel, lo que haya faltado a las comunidades en términos de conocimiento, de procedimiento, etc., de lo que hay que hacer. Por ejemplo, para la postulación de proyectos, para la obtención de derechos de agua, para la regularización sanitaria, etc. todo eso, las organizaciones de segundo nivel han apoyado a las de base” (Dirigente Nacional 1, 2020)*

También se genera un intercambio de experiencias entre pares, en las mismas charlas o través de visitas a otros APRs, así como traspaso de información sobre proveedores u otros puntos claves de la operación. Esta forma de trabajo logra, en palabras de un dirigente nacional, sortear la desconfianza existente entre las personas de regiones distintas de la metropolitana y aquellas de la capital, pudiendo dirigentes de distintas zonas geográficas identificarse como iguales entre sí. Estas asociaciones pueden ser formales o no. En la actualidad, estarían siendo promovidas desde el MOP:

*“Por ejemplo, hay una situación de una emergencia feíta, como yo te decía antes, de que se te echo a perder y necesitas un repuesto para el tablero y hay [otro dirigente] que te lo envía, y están organizados en grupos de WhatsApp o grupos solidarios y te lo entrega para que el otro lo mandes [a reparar] y después se lo devuelva. Se comparten datos de proveedores, con quien sí o con quien no, la limpieza y pintura del estanque con quien no, cosas de este tipo; sí, yo te diría que son conductas recurrentes y son muchas más las que van en esa vía de apoyo, dirección, de organizarse también es algo que para nosotros [MOP] nos parece muy bien en uniones comunales, en asociaciones provinciales, regionales, para levantar temas... que necesita un mejoramiento, una inversión y lo levantan como asociación.” (Funcionario Actual 1, 2020)*

A pesar de su reconocimiento actual por parte de la autoridad, se reportan episodios donde la asistencia técnica entregada por la sanitaria promueve un clima de desconfianza entre las organizaciones que dificultan la asociatividad. Estos episodios incluyen la propagación de rumores sobre mal uso de los recursos de la asociación, el desprecio de los potenciales beneficios que estas asociaciones puedan generar para los APRs, o incluso la desestimación de la inscripción de derechos de agua que promueven las asociaciones.

En paralelo a la creación de asociaciones de segundo nivel, los APRs comenzaron a trabajar en asociaciones nacionales de tercer nivel. La de mayor visibilidad al momento de la investigación es la Federación Nacional de Agua Potable Rural A. G. (FENAPRU), la cual, en palabras de las personas entrevistadas, tuvo una gran incidencia en el trabajo legislativo que culminó en la ley 20.998. Sobre esto puede revisarse Hevia (2017). Otra organización de tercer nivel es la Federación Nacional de Cooperativas de Servicios Sanitarios Ltda. (FESAN). Una dirigente comenta las dificultades para incluir a todas las organizaciones bajo una misma asociación, identificando como razones para esto la búsqueda de protagonismos personales o distintas tendencias políticas. Durante la pandemia comenzó a surgir una nueva organización “APRs de Chile” que vendría a reemplazar a FENAPRU cuya vigencia, en palabras de otro dirigente, ya habría cumplido su etapa (*Comunicación personal*).

A lo anterior, se suma el relacionarse con otras instituciones, como la escuela local, universidades, fundaciones, tales como AVINA, y algunas ONGs. Este relacionamiento les permite a los APRs acceder a seminarios e información relevante para sus funciones, también les permite organizar sus propios eventos. Entre estos últimos, un momento muy recordado es el VI Encuentro Latinoamericano de Gestión Comunitaria del Agua organizado el 2015 por FENAPRU, en el marco de la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS). Este evento contó con financiamiento del BID, mostrando cómo este organismo internacional ha ido mutando de rol respecto de este programa y cómo las organizaciones descansan en el aporte externo para sus actividades. Entre las múltiples anécdotas en la relación con el BID, un entrevistado recuerda el primer encuentro que tuvieron con él:

*“En ese entonces llegó don Jorge Ducci, que es el representante en Chile del BID, estaba ahí en ese seminario. Y se terminó y conversamos con él... Justo teníamos un seminario [organizado], en los seminarios a nosotros nos iba re bien. ‘Don Jorge -le dijimos-... queremos invitarlo al seminario’... ‘Oye -me dijo- me interesó, pero a lo mejor tengo que ir a Estados Unidos...’. ‘Y...’ y dijo, ‘porque me van a pedir algo’. Él mismo nos tiró como el anzuelo... porque nosotros éramos repobretes, andábamos puro pidiendo, si nosotros no tenemos recursos. Y nos fuimos... ‘denos los correos y ahí vemos’. Y nos fuimos a un cyber pensando cuánto le pedimos. ‘¿Le pedimos 500 lucas, será mucho?, ¿le pedimos un millón?’. ‘No, estai loca, no, ya, ya’. Y le empezamos a escribir ‘oiga don Jorge, a nosotros nos interesa que usted venga y con lo que pueda’. Cuando le pusimos ‘con lo que pueda’, nos dio dos millones, casi nos caímos de espalda, era mucha plata para nosotros.” (Dirigente Nacional 2, 2020)*

Hasta este momento hemos descrito los aspectos positivos en la construcción de comunidad, sin embargo, las características personales de quienes se involucran en los APR y sus redes también pueden tener resultados negativos. En palabras de un exfuncionario:

*“Los sistemas fueron, diría, cada uno, cada organización fue adquiriendo como vida propia muchos se traspasaron al otro lado... Había comunidades donde los dirigentes se apropiaron de los sistemas, hacían y deshacían, cobraban lo que querían.” (Ex Funcionario 2 E. 1., 2020)*

Desde el punto de vista de ambos exfuncionarios entrevistados parte de estos problemas de individualismo ya eran latentes en el primer crédito cuando la pila de agua común para la localidad no era bien mantenida ni se cuidaba el agua, más aún, esta situación se habría perpetuado hasta la instalación de micromedición. En la misma línea, la dependencia en quienes lideran o administran el APR también puede tener consecuencias negativas, ya sea por falta de voluntad o conocimiento sobre los procesos que involucran estas organizaciones. Una persona entrevistada reconoce:

*“Como te digo, hay gente que tiene bastante visión, pero hay otra gente que no tiene visión, y los servicios se deterioran ahí, están a morir cantando, como que no hay iniciativa o no creatividad” (Dirigente Nacional 1, 2020)*

Entre algunos episodios concretos de carácter negativo reportados por las personas entrevistadas se encuentran:

- Dirigentes que no permiten elecciones y se perpetúan en el cargo
- Autoridades comunales que aprovechan su cargo para reemplazar el APR existente por una organización conveniente para ellas. Cambio que después no se pudo revertir y subsanar.
- Conexiones ilegales de vecinos al sistema
- APRs que invierten en aspectos innecesarios para la organización, pero útiles para quienes son parte de la dirigencia
- Negación del agua a personas con quien se mantienen rencillas. Esto puede incluso involucrar a localidades completas, un funcionario reportó como en 2017 un sistema que abastecía dos localidades se vio involucrado en conflictos cuando la localidad de aguas abajo protestó contra la de aguas arriba pues estaría cortándoles el agua (Funcionario Actual 1, 2020).

En este apartado hemos dado énfasis a las características personales y las redes de quienes lideran y trabajan en estas organizaciones. El análisis sugiere que las organizaciones más pasivas pueden ver amenazados sus resultados, ya sea en eficacia, participación e inclusión, debido a esta falta de acción. Sin embargo, a partir de las malas prácticas identificadas es importante siempre tener presente que ser creativos per se no asegura que los resultados sean mejores. En el próximo título estudiamos cómo todas estas acciones de los APRs no ocurren en un vacío y que el contexto también puede afectar su funcionamiento.

#### **4.6 DISCUSIÓN: UN ARREGLO DE COPRODUCCIÓN QUE CAMBIA, PERDURA Y VIVE ENTRE LO NACIONAL Y LO TERRITORIAL**

En este capítulo pudimos estudiar la evolución a lo largo de varias décadas del arreglo de coproducción y cómo los roles estatales y comunitarios han ido cambiando. Fue posible analizar los cambios a nivel general en el Estado y cómo estos fueron impactando el programa, aún si el efecto no llegó inmediatamente. Además, las organizaciones también cambiaron, pasando a tener un rol mucho más complejo y demandante que al inicio del programa. Todas estas transformaciones se vieron igualmente afectadas por cambios tecnológicos donde la conexión domiciliaria con micromedición sería la más clave. Con estos cambios en mente, ya es posible observar que las posibilidades de avanzar en eficacia, inclusión y participación frecuentemente se ven constreñidas por un sesgo hacia la mercantilización y la burocratización presente en lo formal del arreglo.

A partir de los relatos y la revisión de la bibliografía es importante hacer evidente que lo territorial, entendido como las características identitarias, sociales y geográficas que convergen en un lugar local específico, también moldea el arreglo, aún si no en todos los contextos. Además, de afectar a las organizaciones a través de las características identitarias como el interés por la ayuda mutua presente en una localidad, el territorio afecta a las organizaciones a través de la concentración y cantidad de personas, las distancias geográficas o percibidas, y crucialmente la disponibilidad de agua.

El primer aspecto territorial que podría impactar en el caso de coproducción estudiado que se ha esbozado a lo largo de este capítulo es el tamaño y la concentración de la organización. Por un lado, organizaciones grandes tendrían más facilidad para encontrar personas dispuestas a ser dirigentes. Por otro, un mayor tamaño permitiría alcanzar autonomía financiera. Asimismo, la concentración de viviendas determina la extensión de la red y por tanto influye en los costos y las mantenciones necesarias. Un aporte importante de nuestra investigación es que entrega luces acerca de que si bien mayor tamaño y concentración podrían ayudar a la eficacia, esto es mediado, entre otros posibles factores, por la relación que la organización logra forjar con las personas usuarias y socias: ¿quieren ellas i. aportar a la organización, ii. sólo quieren pagar y si hay un problema en el servicio sólo exigir, o iii. quieren que el servicio sea financiado por el Estado y no pagar?

El segundo aspecto territorial son las distancias, concretas y simbólicas. Estas se ven como una dificultad que muchas veces involucran a los APRs o a las asociaciones de ellos. Detalla una persona entrevistada:

*“Hay gente que vive como isla y se encierra y no va a saber lo que pasa más allá de ellos, saber lo que pasa a este otro lado, ¡no! Entonces, se aíslan, la gente y esa cuestión es, no sé, no entiendo. Aquí mismo, por ejemplo, en la región hay 200 y tantos servicios, hay 40 asociados y hartos que no están asociados. Pero también tiene que ver con un tema geográfico, multicultural, por tiempo, por recursos, porque de repente nosotros no hemos tenido tiempo, recursos ni tiempo para movilizarme para conquistar a más... la falta del apoyo mediático también que ha faltado, que sé yo para que de sustento a la asociatividad o importancia a la asociatividad.” (Dirigente Nacional 1, 2020)*

En contraposición, en diversos relatos de los entrevistados, se habló de la “cercanía” con la comunidad y cómo esta permite a las organizaciones contar con apoyo y tener una visión de las necesidades locales, asimismo afectaría cómo se realizan los cobros y suspensiones asociadas al servicio. Esto refuerza la necesidad de analizar en detalle cómo se insertan las organizaciones en sus territorios y tener cuidado con las generalizaciones en que suelen incurrir algunas evaluaciones sobre este programa (e.g. Fuster & Donoso, 2018).

Ahora, este servicio se diferencia de otros en tanto necesita de un elemento específico y vital para funcionar: el agua. Así, un factor territorial clave que no puede obviarse es la disponibilidad de agua. En condiciones sin cambios, la disponibilidad de agua determina el tipo de tecnología y mantenimiento necesario, impactando en las posibilidades de expansión, en los costos y los conocimientos necesarios para el funcionamiento de las organizaciones. Estos impactos se complejizan en contextos con cambios. Estos cambios pueden estar lejos del alcance de la organización, como la sequía, o cerca, como un mayor consumo entre sus personas usuarias o en las cercanías de la organización, o una mezcla de todo lo anterior.

En este sentido, nuestro estudio corrobora las conclusiones ya entregadas en otros contextos chilenos e internacionales. Uno de los aspectos más mencionados respecto del mayor consumo al interior de las organizaciones corresponde al cambio en la composición socioeconómica de las localidades. Concluimos que aunque personas con mayores recursos podrían hacer un aporte adicional a la organización en recursos y conocimientos, también ellas consumen más agua y afectarían negativamente la forma comunitaria de trabajar, estos fenómenos contrapuestos refuerzan la necesidad de trascender la generalización a tabla rasa. Sobre la menor disponibilidad por sequía, este capítulo complementa otras investigaciones (Lukas et al., 2020; Nicolas-Artero, 2015) al mostrar la existencia de una mirada despolitizada acerca de este fenómeno donde los funcionarios estatales transforman la escasez en un tema sólo de costos y ajeno a su influencia.

Entrando en el tema de costos, nuestra investigación en este capítulo también aportó luces sobre lo importante de comenzar a estudiar la inclusión económica de los servicios, dejando a atrás un foco sólo en los ingresos de la organización y si estos son suficientes o no para financiar tal o cual aspecto operacional. En este sentido, mostramos que aprovechando la informalidad, las organizaciones pueden manejar la morosidad en una forma que es a la vez respetuosa de la situación económica de cada persona y funcional a la organización en términos de lograr la recaudación.

Con un foco en las organizaciones analizamos la multiplicidad de acciones que realizan para mantener el servicio funcionando, para recoger la opinión de la comunidad y para entregar el servicio a la mayor cantidad de personas. Se observó que, si bien el PAPR como un todo ha sido exitoso en proveer agua a un número importante de habitantes, a nivel de organizaciones existe heterogeneidad en los distintos ámbitos estudiados. Parte importante de esta diversidad nacería de la incapacidad o desinterés del Estado por una supervisión más profunda, pero también del cambio en el rol de las organizaciones desde receptoras de la política pública a

creadoras de la misma. Vale la pena hacer explícito aquí que no estamos sugiriendo que un mayor rol Estatal necesariamente se traduzca en mejores resultados, sólo que la ausencia de este actor permite al otro, las organizaciones, tener mayor autonomía en los resultados, bueno o malos, que alcanzan.

A raíz de la discusión sobre los aspectos territoriales podemos expandir el resultado de Nicolas-Artero et al., (2022) en tanto indicar que tres de los cuatro explicativos aspectos que ellos identifican para la heterogeneidad de los modo de acceso al agua potable en contextos rurales: i. cambio climático y mega sequía, ii. inequidades socioeconómicas, y iii. urbanización y crecimiento poblacional también estarían presentes en la heterogeneidad de los resultados de los APRs. Una diferencia con el modelo de los autores sería que, en vez de un contexto legal flexible, en nuestro escenario sería quizás más acertado hablar de un contexto legal flexiblemente ejecutoriado. La otra, es que nosotros consideramos explícitamente el rol de la agencia de las organizaciones.

La heterogeneidad observada refuerza nuestra hipótesis de que existen características de la organización, de las personas que la forman, y su contexto que afectan los resultados alcanzados. Asimismo, refuerza nuestra postura de que no es directa y simple la relación entre estas características y un resultado particular, por lo que desde un punto de vista teórico-metodológico, nuestros resultados refuerzan la necesidad de estudiar lo que ocurre a nivel local en cada organización. Asimismo, también nos recuerdan la necesidad de dejar presuposiciones normativas, tales como que toda organización comunitaria es participativa o que el Estado es un ente todo coherente.

Con todo, a lo largo de este capítulo vimos que, en línea con lo discutido en el marco teórico, las organizaciones presentan agencia y creatividad pudiendo desbordar las estructuras formadas por los ámbitos institucionales, tecnológicos y contextuales que suponen la relación de coproducción y la localidad donde está inserta la organización. En este sentido, vimos que el manejo creativo que hacen los APRs de la normativa, de la relación con actores estatales y de sus recursos pueden afectar el desempeño de las organizaciones, no sólo en términos de eficacia que es lo más evidente, pero también respecto de inclusión y participación. A partir de esto, se comienza a esbozar claramente lo que esta tesis hipotetiza: la eficacia, la inclusión y participación de una organización en particular depende fuertemente de su capacidad creativa para forjar su propio camino hacia esos objetivos.

De esta manera, tal como habíamos enunciado en el marco teórico, una relación de coproducción se configura como un ámbito que necesita una mirada crítica pues, ya sea explícitamente o por omisión, las organizaciones y el Estado, a partir de lo acordado formalmente, van empujando la frontera de lo posible, afectando los distintos ámbitos del servicio: la eficacia e inclusión económica del servicio, y la participación de la comunidad. Así, el arreglo de coproducción deja ser estático, y tal como el agua que entrega, fluye en distintas direcciones que vienen dadas por el pasado, pero también por el futuro que cada actor visualiza. El siguiente capítulo entregará una mirada local y actual a los ámbitos discutidos aquí a nivel nacional e histórico, según lo que estamos sugiriendo como aporte metodológico.

## **5 EL PROGRAMA DE AGUA POTABLE RURAL EN LA REGIÓN DE LOS LAGOS EN 18 ORGANIZACIONES**

En los capítulos anteriores hemos ido discutiendo de lo general a lo particular respecto de los posibles arreglos de coproducción de agua potable rural y cómo se genera una relación que puede tener distintos resultados por lo que sería necesario poner atención específica a estos. Si en el capítulo 2 hablamos en general sobre este tipo de arreglos, en el capítulo anterior nos centramos en uno: el Programa de Agua Potable Rural. Este capítulo seguimos adentrándonos en los casos a estudiar, pasando desde una mirada nacional dada por la visión entregada por documentos y personas que impactan la implementación del programa en todo el país, a una mirada regional y local del PAPR. Llegar a este nivel de detalle permitirá analizar de manera más concreta las distintas formas que pueden tomar nuestras condiciones más bien explicativas: bricolaje emprendedor e institucional y cohesión comunitaria; así como las condiciones resultado de interés: eficacia, inclusión económica y participación.

A lo largo del capítulo veremos que, si bien en muchas organizaciones se encuentran los conceptos de interés, estos toman distintos matices. Por ejemplo, en muchas organizaciones entregan servicios más allá del agua, mostrando bricolaje institucional, pero dichos servicios no son los mismos en todos los lugares. Asimismo, analizamos que algunos aspectos identificados en el proceso histórico siguen vigentes en esta región, tales como el uso informal de la tierra, trayendo oportunidades y dificultades en la operación.

Este capítulo es la base para el análisis comparado que se detalla en el siguiente: es a partir de lo concluido aquí que se podrá avanzar posteriormente en una tipología de casos, permitiendo buscar las relaciones de causalidad que son de interés en esta investigación.

El capítulo se encuentra ordenado como sigue. Primero se presenta el contexto regional y se analizan los resultados del programa en la región según los ámbitos de interés: eficacia, inclusión y participación. En segundo lugar, revisamos las instancias de bricolaje institucional. Seguimos con las instancias de bricolaje emprendedor en el tercero, mientras que en el cuarto subcapítulo describimos cómo son los recursos con los que cuentan las organizaciones y el contexto en el cual se insertan. Finalmente, el quinto y último subcapítulo concluye.

### **5.1 EL PROGRAMA DE AGUA POTABLE RURAL EN LA REGIÓN DE LOS LAGOS Y SUS RESULTADOS**

Este subcapítulo muestra un panorama regional del PAPR enfocándose en cómo se inserta esta región en el programa nacional y en los tres ámbitos que nos interesan sobre los resultados a los cuales llegan los APRs. De esta manera, este subcapítulo genera el nexo entre lo discutido sobre la historia y aspectos generales del arreglo de coproducción y las 18 organizaciones específicas visitadas que serán parte del estudio comparativo de casos.

Mostramos que la región de Los Lagos está asociada a las industrias salmonera, agropecuaria y forestal, en un contexto de escasez hídrica leve al compararse con otras regiones del país. Asimismo, analizamos el crecimiento sostenido que ha tenido el PAPR en la región durante la última década. Estos fenómenos son importantes pues indican los tipos de presión a las que se enfrentan las organizaciones y el Estado.

Comenzando con eficacia, siguiendo con participación y terminando con inclusión, argumentamos que es importante medir estos aspectos ya que no todas las organizaciones están operando de igual manera, alcanzando distintos resultados y que en la actualidad no existe información sistematizada en estos respectos.

El subcapítulo está organizado como sigue: el primer apartado detalla la inserción de la región en el PAPR, el segundo detalla la eficacia de las organizaciones analizadas, el tercero el nivel de participación en su interior y el cuarto la inclusividad económica que alcanzan en la entrega del servicio.

### 5.1.1 LA REGIÓN DE LOS LAGOS COMO FOCO DEL PAPR EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

La Región de Los Lagos se encuentra en el sur de Chile con una población total estimada para 2018 ascendiente a 877 mil personas, representando un 4,7% de la población nacional (INE, 2019). Es una región con una alta cantidad de población rural, alcanzando un 26% frente a un total nacional de 12% (op.cit). Además, presenta una alta presencia indígena, alcanzando el 28% según el CENSO 2017 frente a un 13% a nivel nacional (INE, 2018), y el tercer mayor valor absoluto de personas que adscriben a un pueblo originario (INE, 2017). Entre los pueblos originarios, en la región, el pueblo mapuche alcanza el 97% del total. Administrativamente, la región se encuentra formada por cuatro provincias que corresponden a Llanquihue, Osorno, Chiloé y Palena, ordenadas según cantidad de población. A pesar de lo contencioso en las relaciones entre los pueblos originarios y el Estado de Chile, en una investigación al norte de esta región se reporta que el servicio entregado por los APRs era bien evaluado por las mujeres indígenas de la comuna de San Juan de La Costa (Bravo & Fragkou, 2019).

En términos de actividades productivas, esta región ha tenido una fuerte preponderancia del sector agropecuario, con foco en la producción lechera, en un contexto de gran concentración de la tierra cultivada (Ríos Núñez & Torres Osses, 2014). En las últimas décadas ha ganado gran importancia el sector salmonero, especialmente en la provincia de Llanquihue y Chiloé. Sobre esto último, se han descrito las grandes transformaciones que ha traído esta industria con consecuencias mixtas en términos económicos, sociales y ambientales (Román et al., 2015). A partir de lo mostrado en la metodología sobre los usos de suelo, con la información disponible se observa presencia de la industria forestal, especialmente al norte de la región, sin embargo, al comparar el impacto en la cobertura de suelo entre los años 1986 y 2011, se ha concluido que la presencia en la región de estudio es mucho menor que en la Región de Los Ríos, Araucanía y Biobío (Heilmayr et al., 2016).

En términos de disponibilidad de agua, la región se encuentra en la macroregion hidrológica del sur, con un promedio de lluvia anual de 2.963 mm a lo largo de una temporada de lluvias extendida (McPhee, 2018). Esta zona no ha estado ajena a la sequía que está afectando a Chile Central. Si bien este fenómeno que comenzó más evidentemente en 2010, en general se estudia para zonas al norte de esta región, los mismos análisis muestran una disminución de precipitaciones incluso en zonas como la región de Los Lagos (Garreaud et al., 2020). En ese sentido, a partir de 2021, el Estado en esta región ha declarado varias zonas como de escasez hídrica (Enríquez, 2021).

Entrando de lleno en el PAPR, a fines de 2018 en la Región existían 191 organizaciones asociadas al programa sirviendo a más de 136.000 personas (MOP, 2019), o equivalentemente, a un 15% según la estimación de población para esta región en ese año (INE, 2019). En el contexto nacional, esta región está por sobre el porcentaje total de personas servidas en el país, el cual alcanzaba un 9% (op.cit ambos reportes). En términos más generales, de acuerdo al resultado de la encuesta CASEN 2020, en la región la población que se abastece desde una red pública es menor el indicador nacional, alcanzando el 85% frente al 94% nacional (INE, 2021).

Analizando ahora la temporalidad de las organizaciones, se observa que las más antiguas son ocho, creadas antes de 1980, asociadas, se puede presumir, al segundo crédito<sup>19</sup>. Las más recientes, corresponden a 91 creadas posterior al año 2010. Vale la pena mencionar que, de acuerdo con la base de datos consultada, entre los años 2010 y 2019 dentro de la región se crearon casi igual número de organizaciones que en las tres décadas precedentes donde se formaron 92. Es decir, un crecimiento para 2010-2019 del 99%. En cambio, para el contexto nacional, las organizaciones creadas entre 2010-2019 representan sólo un 23% de aquellas creadas en las tres décadas anteriores, convirtiendo a la región una con un crecimiento muy superior. Más aún, el 21% de los sistemas construidos en la década corresponden a la región, convirtiéndola en la región con más sistemas nuevos instalados, seguida por la región de Los Ríos (16%) y de la Araucanía (13%).

En términos de distribución geográfica, la mayoría de las organizaciones de la región se encuentran en la provincia de Chiloé, sin embargo, el mayor porcentaje de población servida se encuentra en la provincia de Palena. Mientras que, en términos absolutos, es en la provincia de Llanquihue donde existiría mayor cantidad de personas servidas por este programa. El detalle de estos datos se encuentra en la Tabla 5-1. Informamos aquí las personas conectadas a APR como función de la población total, ya que, tal como comentamos en el capítulo anterior, a pesar de que el programa se llama sobre agua potable “rural”, de acuerdo a otras definiciones estadísticas y/ administrativas son muchas las organizaciones que sirven áreas urbanas.

*Tabla 5-1. Cantidad de servicios y personas conectadas a ellos, según provincia de la región de Los Lagos 2018. Se muestra como parte de la población total, ya que la separación en urbana y rural no aplica correctamente a las personas conectadas estimadas. Columnas 1 y 2 en base a (MOP, 2019) y 3 de acuerdo a (INE, 2019).*

---

<sup>19</sup> Mediano\_13 y Mediano\_15 aparecen en (Gobierno de Chile, 1980a Apéndice 5, p. 2)

| PROVINCIAS            | NÚMERO DE ORGANIZACIONES (1) | PERSONAS CONECTADAS ESTIMADAS (2) | POBLACIÓN TOTAL ESTIMADA (3) | PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN SERVIDA |
|-----------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| <b>Chiloé</b>         | 79                           | 43.348                            | 179.347                      | 24%                                |
| <b>Llanquihue</b>     | 65                           | 57.814                            | 433.099                      | 13%                                |
| <b>Osorno</b>         | 39                           | 26.629                            | 245.908                      | 11%                                |
| <b>Palena</b>         | 8                            | 7.991                             | 18.994                       | 42%                                |
| <b>Total regional</b> | <b>191</b>                   | <b>135.782</b>                    | <b>877.348</b>               | <b>15%</b>                         |

En la Región, la asistencia técnica es entregada por la sanitaria privada ESSAL. Esta sanitaria fue la última en privatizarse, aunque el Estado mantiene una participación del 5% (Pulso, 2012). En 2019, en un hecho inédito en el país la empresa debió suspender el suministro en Osorno (población 170.000 aproximadamente) por un periodo de 10 días, hecho que tuvo gran connotación pública a nivel regional y nacional. La suspensión fue más notoria tras descubrirse que el corte fue debido a un derrame de petróleo que la misma empresa ocasionó y por una serie de desaciertos en el manejo de la emergencia (SiSS, 2021). Tras esto, la sanitaria fue vendida a capitales canadienses (Carrizo, 2019). En la actualidad, la empresa mantiene un convenio vigente con el MOP por asistencia a los APRs.

Así, concluimos que en esta región el programa tiene una gran importancia en términos de población servida, importancia que se ha acrecentado en los últimos años. Adicionalmente, se puede visualizar que, a pesar de las dificultades hídricas, estas no llegan al nivel de otras regiones del país. Con esto, podemos hipotetizar que el territorio tiene impactos positivos en el sentido de permitir un funcionamiento sin mayores dificultades hídricas para, al menos, algunas organizaciones. Corresponde ahora analizar los resultados de este programa en la región a partir de la muestra analizada, tema que involucra los tres siguientes apartados.

### 5.1.2 EFICACIA: AUNQUE SE ALCANZA BUENA CONTINUIDAD, CANTIDAD Y CALIDAD, EXISTEN LOCALIDADES CON DIFICULTADES

A continuación, detallamos cómo es posible medir cada uno de los subcomponentes de eficacia: continuidad, cantidad y calidad en el agua entregada. Veremos que el servicio presenta interrupciones pero que no serían graves en la mayoría de los casos. Asimismo, mostramos que en cantidad no habría grandes problemas, aunque la situación cambiaría en verano. Finalmente, discutimos que la calidad del agua, salvo un caso donde existe un inconveniente grave, es buena en todas las APRs visitadas.

#### 5.1.2.1 Cortes por fallas internas y externas

Estudiar la continuidad presenta grandes dificultades metodológicas debido al poco registro sobre estas situaciones. Lo anterior obliga al autoreporte de las personas entrevistadas, observando que existe gran variedad en los relatos que entregan las organizaciones. Antes de seguir, lo primero es explicitar que, tal como esbozamos en la metodología, existen dos características relevantes de cada corte que se abordaron en esta investigación: la extensión geográfica, esto es si afectó a todo el sistema o solo a algunos sectores; y si

corresponde a un corte planificado o emergente. Un último aspecto, que no se abordó en esta investigación, corresponde a la duración del corte. Vale la pena destacar que siete de 18 organizaciones indicaron no tener ningún tipo de corte salvo hechos excepcionales.

Dicho esto, algunas organizaciones reconocen que deben detener completamente la entrega de suministro de manera planificada para realizar labores de mantención como lavado de estanques o grandes reparaciones. Sobre esto último, es interesante observar que en dos organizaciones no cuentan con llaves de corte que permitan sectorizar las fallas, asimismo, en otras cuatro no tienen desagües que les permitan limpiar de mejor manera la red. Sobre los cortes totales no planificados, las organizaciones mencionan como razones: algún problema grave en la red matriz, el no tener llave de corte, o una falla en las bombas y no contar con el repuesto, o bien una suspensión en el suministro eléctrico. La Tabla 1-2 muestra la frecuencia autoreportada por tipo de corte:

*Tabla 5-2. Frecuencia autoreportada de cortes.  
Una organización no respondió, n=17.*

|                      |                                 | Totales No Planificados |                    |                                 |
|----------------------|---------------------------------|-------------------------|--------------------|---------------------------------|
|                      |                                 | Al menos cada 6 meses   | Entre 6 y 12 meses | Más de 12 meses (excepcionales) |
| Totales Planificados | Al menos cada 6 meses           | 2                       | 0                  | 1                               |
|                      | Entre 6 y 12 meses              | 1                       | 2                  | 1                               |
|                      | Más de 12 meses (excepcionales) | 1                       | 2                  | 7                               |

Complementando la tabla anterior con algunos de los relatos, existiría un grupo de organizaciones donde buscan no cortar el agua en todo el sistema salvo ocasiones muy excepcionales, corresponden a las 10 organizaciones que presentan cortes planificados cada más de 12 meses (última fila en la tabla).

Respecto de los cortes sectorizados no planificados, estos serían más comunes, ya que todos los APRs reconocen que los presentan al menos una vez al año. De hecho, nueve organizaciones reconocen tenerlos cada tres meses, y seis entre tres y seis meses. Sólo dos organizaciones indican tener una instancia de este tipo de cortes cada seis y 12 meses. Estos cortes tendrían menos impacto pues involucran sólo a una parte de la población abastecida. A juicio de las personas entrevistadas estos serían inevitables, ya que siempre estaría ocurriendo en la red la fatiga de material o bien la intervención accidental de terceros.

#### *5.1.2.2 Buena disponibilidad, existiendo pocas localidades donde se visualizan riesgos*

El agua es la razón de existir de los APRs, de esta manera su relación con ella es central, sin embargo, el elemento ha ido cambiando con el tiempo, lo mismo que el uso que las organizaciones hacen de él. En este apartado describimos algunos aspectos de esta relación, así como también los efectos sobre los resultados autopercebidos que los APR alcanzan en términos de cantidad. Concluimos que sólo en localidades específicas

los aspectos contextuales estarían afectando gravemente la cantidad del agua. Antes de iniciar es importante aclarar que 14 organizaciones tienen una fuente de agua subterránea, tres superficiales y una mixta.

Al comparar exploratoriamente la lluvia caída anualmente promedio posterior al año 2010 con la lluvia caída anual promedio en los 30 años anteriores se obtiene que en los alrededores de los APR no se alcanza un déficit de más del 10%. Pasando ahora a lo percibido por las organizaciones, hubo sólo un APR que reconocía la imposibilidad de entregar agua todo el año las 24 horas al día. En este caso, entre los meses de octubre a marzo se realizaban racionamientos por sector para continuar entregando agua y mantener la fuente funcionando. Al momento de la entrevista, la organización estaba movilizadísima contenciosamente para poder obtener una solución desde el Estado. Sin desmedro de lo anterior, otras organizaciones también notan problemas, especialmente en verano.

Sobre estos problemas en verano, ocho organizaciones comentaron que sus dificultades se relacionan con un aumento en el consumo de los hogares (cinco APRs) o con una disminución de la disponibilidad de agua en la fuente (tres organizaciones). En algunas de estas organizaciones y en otras, totalizando tres en total, reportaron espontáneamente que debieron cambiar el tipo de captación desde superficial o subsuperficial a subterránea en la forma de un pozo profundo debido a que ya habían tenido problemas de disponibilidad en alguna ocasión. Si bien estos corresponden a casos donde la baja en disponibilidad afectó directamente la operación, existen seis organizaciones donde igualmente se percibe una baja disponibilidad, aunque sin generar aún problemas para la organización. Esta apreciación de las organizaciones se basa en la observación de menores lluvias o menores caudales en ríos y vertientes cercanas.

Respecto del consumo de agua, sólo una organización estimaba que el consumo del APR se había mantenido en el tiempo. De esta manera, 17 de las 18 organizaciones visitadas reconocen que ha habido un gran aumento en el volumen de agua producida. Este aumento estaría dado por dos fenómenos, por un lado, el crecimiento poblacional asociado principalmente a parcelaciones -aspecto discutido más adelante en 5.4- y, por otro, al aumento de consumo de agua al interior de cada domicilio. De estas 17, como se mencionó en el párrafo anterior, tres reconocen que el aumento de consumo se traduce en un problema durante el verano. El aumento estaría asociado al llenado de piscinas, las cuales son cada vez más comunes y grandes, y a la entrega de agua a animales. Al menos dos organizaciones están implementando cambios tarifarios para entregar una señal a sus usuarios sobre el problema que generan estos sobreconsumos. Además, las organizaciones también recurren a la conversación directa con las personas para educarlas sobre cómo consumir menos agua. En otras organizaciones se aplican prohibiciones y multas por el uso del agua en piscinas y para animales. Como ejemplo en contraposición, la entrega de agua a animales en verano se reconoció espontáneamente como algo positivo en una organización (Menor\_10).

Además del consumo propio, en tres organizaciones identifican otros usuarios que podrían estar afectando la disponibilidad de agua. Dos de ellas nombraban a las empresas forestales como grandes consumidores y una

tercera a la sanitaria local. El caso de la sanitaria, asociado a Menor\_7, corresponde en realidad a dos temas: primero, un consumo de agua subterránea para diluir las aguas grises desde la capital regional, esto en contraposición a tratar el agua; segundo, a la urbanización de un sector cercano sobre un humedal. El APR comentó las múltiples acciones que había tomado con autoridades para impedir estas prácticas, ninguna de las cuales logró su objetivo.

Asociada también a la cantidad, se estudió la presión con la que se entrega agua. En este respecto, existen sólo cuatro organizaciones que indicaron que la presión que entregan es regular porque tienen “problemas constantes en algunos sectores” o es mala. Una de las razones esgrimidas corresponde al crecimiento, no solo en cantidad de usuarios, si no que de extensión geográfica del APR. Como dato anecdótico, una organización comenta como entregan agua en dos comunas, y que el problema se encuentra en la comuna donde el APR no está domiciliado, entonces, a juicio del APR, quién debería preocuparse de mejorar el tema es la “otra” municipalidad. En las restantes tres organizaciones el problema de presión estaría asociado a limitaciones de la infraestructura, ya sea porque se deben hacer muchos lavados de filtro, el estanque no funciona bien, el diámetro de las cañerías en algunos sectores es muy pequeño y/o se están haciendo mejoras al momento de la entrevista.

#### *5.1.2.3 Calidad, la gran fortaleza de las organizaciones*

La calidad del agua entregada por las organizaciones pareciera ser la gran fortaleza, toda vez que la inmensa mayoría no presenta ninguna dificultad. Sólo en dos organizaciones alguna persona opinó que la calidad es regular pues tienen “episodios de contaminación de vez en cuando”. Una de las organizaciones corresponde a un APR costero el cual debió dejar de entregar agua por exceso de sal, donde, si bien no se podría determinar la causa fehacientemente, se hipotetizaba que era debido a una intrusión marina. Aunque el episodio fue abordado y se construyó una nueva toma de agua, debido a problemas de disponibilidad en la nueva fuente, en ocasiones debían mezclar el agua “nueva” con el agua “antigua” generando dificultades. La segunda organización indicó que, si bien siempre cumplían en la norma, en ocasiones el agua presentaba demasiado hierro, cambiando su coloración y obligando a tomar medidas de gestión como el aumento de los lavados de filtro. Al revisar algunas instalaciones en este APR se observó los residuos amarillos que deja el hierro, por ejemplo, en los lavamanos. Un alcance que se debe hacer es que en algunas organizaciones se relevó que aún existen cañerías de rocalí-asbesto. Si bien esto no es per se una señal de problemas en la calidad del agua, no se pudo identificar que existiera algún tipo de seguimiento a esta situación.

Adicionalmente, como indicador de la eficacia de los APRs se preguntó si es que han recibido multas por parte de la Autoridad Sanitaria. De las 18 organizaciones, seis indicaron que sí han recibido multas. De estas, dos organizaciones no entregaron mayores detalles y sugerían que fueron muy antiguas. Otras dos organizaciones indicaron que la razón final de la multa corresponde a la no regularización del terreno, en una de ellas, esto se traducía en no poder obtener la resolución sanitaria, y en la otra en no poder construir un baño. La organización

que no tenía su resolución pudo resolver el problema tras la compra, por parte de la municipalidad, de un terreno. La otra, al momento de la entrevista, estaba a la espera de la resolución de expropiación para poder construir el baño requerido por la Autoridad Sanitaria. Las restantes dos organizaciones tuvieron multas por no presentar cloro en el agua entregada. Una de estas organizaciones también habría recibido una multa por no continuidad durante un periodo de escasez en el verano. Notamos que en definitiva ninguna de las multas es un ejemplo fehaciente de una mala calidad del agua.

Vemos entonces que en general las organizaciones sí son eficaces pero que se generan situaciones particulares que no siempre pueden solucionar. La Tabla 5-3 muestra un resumen de los principales puntos abordados sobre eficacia.

Tabla 5-3. Resumen de los principales puntos discutidos en 5.1.2 respecto de la eficacia de los APRs estudiados.

| CONTINUIDAD   | CANTIDAD  | CALIDAD  |
|---|---|--|
| <p>Todas las organizaciones presentan al menos un corte sectorizado no planificado al año</p> <p>7 organizaciones presentan cortes totales planificados, ya sea por mantenciones programadas u otros similares</p> <p>8 presentan cortes totales no planificados, por razones como cortes de luz o por no tener llaves de paso para sectorizar los cortes</p> | <p>Sólo una organización tiene racionamiento</p> <p>8 organizaciones tienen problemas en el verano, ya sea porque la disponibilidad de agua disminuye o porque el consumo aumenta</p> <p>Sólo 1 organización no reporta estar consumiendo más que antes</p> <p>14 organizaciones no reportaron problemas con la presión de agua</p> | <p>Sólo 2 organizaciones reportaron problemas con la calidad. Una debió suspender el servicio</p> <p>Si bien 6 organizaciones han recibido multas están no se relacionan con una mala calidad del agua si no que por faltas administrativas o por falta de cloro</p> |

### 5.1.3 PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN: NUEVAS Y ANTIGUAS FORMAS DE VIDA COMUNITARIA

De acuerdo con lo planteado en la metodología, la participación se midió a partir de dos ámbitos, el primero son las formas de comunicación y el segundo las opiniones entregadas sobre la pertinencia de que todas las personas fueran socias. A pesar de las miradas más romantizadas de la comunidad, se pudo observar que en algunos casos no había buena comunicación y que en algunas pocas organizaciones se cuestionaba la pertinencia de incluir a toda la comunidad. Sin desmedro de lo anterior, como regla general, las organizaciones se comunican a través de diversos medios con las personas usuarias e incluyen a toda la comunidad en su trabajo.

Respecto de comunicación, una vía de contacto en todas las organizaciones es a través de la conversación cara a cara con sus usuarios y usuarias. Esto puede tomar la forma de conversaciones en persona con los operarios o con la directiva, también pueden ser llamadas por teléfono, o bien, la entrega de volates a domicilio en caso de situaciones excepcionales. En varias organizaciones explicitaban que el operador visita cada casa dos veces al mes, propiciándose esta comunicación. Además, en las localidades más pequeñas indicaban

cómo los teléfonos personales de los dirigentes y funcionarios de los APRs son de público conocimiento. Una segunda vía tiene que ver con formas tradicionales de comunicación entre los APRs: el envío de mensajes junto con la boleta y los avisos radiales. En este sentido, 10 organizaciones reportaron usar alguno de estos tipos de comunicación. Algunas de las personas entrevistadas comentaron que antes utilizaban los avisos radiales pero que “ya nadie escucha la radio” por lo que dejaron de usarlos.

Una tercera vía de comunicación se da a través de plataformas de internet. Las dos mencionadas corresponden a Facebook y WhatsApp, 14 organizaciones mencionaron estos medios de comunicación. Se comentó que a través de los grupos de mensajería de WhatsApp se informan interrupciones de servicios o situaciones individuales, como avisos de corte por no pago. Finalmente, una cuarta vía de comunicación se da a través de medios menos comunes donde se incluyen el correo electrónico, la página web y parlantes o megáfonos. Cuatro organizaciones reportaron usar estos medios. El correo electrónico se utiliza para enviar boletas, mientras que la página web se utiliza para entregar información y recibir pagos. Por su parte, los parlantes y megáfonos se utilizaría en una sola organización ante emergencias por consideración de las personas, principalmente mayores, que no manejan teléfonos inteligentes.

Siguiente con la arista sobre formas de comunicación, es importante explicitar que las organizaciones pueden recurrir a las asambleas para tratar temas con sus socios y socias. En muchas organizaciones tienen claro que, de acuerdo a los reglamentos y prescripciones estatal y legales, deben realizar al menos una al año y cumplen con ello. Sin desmedro de esto, dos organizaciones informaron que no realizan asambleas. Una porque es un APR bajo supervisión municipal por lo tanto no están obligados y no ven la necesidad de hacerlo. La segunda es una organización que indicó que la “gente no es proclive a la asamblea”, por tanto, realizan asambleas cada dos años o cuando se deben realizar elecciones. En contrapartida, existen 10 organizaciones donde realizan más de una asamblea al año, en general dos, una ordinaria para entregar el balance anual y otra extraordinaria donde se discute alguna situación especial.

Respecto de la segunda arista de participación, la opinión respecto de si todas las personas de la localidad deberían ser socias, se encontraron localidades donde efectivamente todas o casi todas las personas eran socias, y otros donde no. En concreto, en 14 organizaciones reportaron que todas o casi todas las personas eran socias. En tres indicaron que algunas y en una, Mediano\_16, por ser municipal, no tienen socios. Las tres organizaciones que reportaron “algunas” tienen más de 1.000 arranques.

Sin desmedro de lo anterior, al preguntárseles por qué es importante que todas/algunas personas sean socias, se encontraron cuatro grupos de respuestas. Un grupo es el de razones “activas” donde se visualiza que el hecho de que todos sean socios mejora la participación y la transparencia. Tres organizaciones argumentaron en esta dirección. Otro grupo de razones corresponde a las “pragmáticas”, donde hubo otras tres organizaciones. Estas razones pragmáticas indican que el que sean todos socios facilita la contabilidad al no tener que gestionar el IVA, como corolario, también se traduce en una tarifa más baja para los y las usuarias.

Dentro de este grupo, una organización indicó -erróneamente- que sólo usuarios pueden demandar al APR por mal servicio, entonces era bueno que todos sean socios para evitar estas acciones legales:

*“Es que, si tú tienes un usuario, los comités estarían todos quebrados, todos demandados, por el mal servicio, que no es culpa del comité en sí... en el verano quedamos sin agua, si yo fuera usuario, yo puedo demandar al comité.” (APR Menor 12, cita 24:4)*

Un tercer grupo de APRs fueron más bien indiferentes con el tema. En este grupo se encuentran cuatro organizaciones quienes indicaron que era importante que todos fueran socios, pero no argumentaron mayormente, y tres organizaciones que indicaron que eran indiferentes ya sea porque no cambia mucho o porque en realidad es una decisión de cada persona si se suma o no a la organización. Como dato anecdótico, en una de estas tres organizaciones una persona reconoció abiertamente que no entendía bien esta distinción entre un usuario y un socio, ya que “todos reciben el servicio”. Si bien no ahondaron en sus razones, tres organizaciones, en la pregunta sobre los dos aspectos más importantes para un buen funcionamiento, indicaron que era importante que la “comunidad participe y apoye” al APR.

Finalmente, cuatro organizaciones estaban en contra de que todas las personas fueran socias. Dos organizaciones comentaron que quienes arriendan casa no deberían pertenecer al comité, toda vez que es el dueño quien debe tomar las decisiones por la casa habitación, en este sentido, reconocen que la relación del comité es con el dueño del terreno. En una organización indicaron que sólo deberían ser socias aquellas personas que, siendo dueñas, viven en el lugar, ya que quienes no viven en el lugar no podrían participar de las reuniones y por tanto no deberían ser socias. Esta organización se encontraba en un lugar turístico con muchas segundas viviendas. En dos organizaciones más, una de las cuales se repite con las anteriores, se indicó que más que la cantidad de socios importaría su compromiso o su “calidad”. En este sentido, en ambas organizaciones indicaban que los socios deben ser un “aporte” al comité, o si no, que mejor no sean miembros.

Así, respecto de participación, aunque las organizaciones son en general participativas, existen algunas instancias donde la participación es instrumental y que sólo en tres lugares existiría una apuesta decidida por incorporar a la localidad en el quehacer de la organización pues ven un beneficio intrínseco en la participación.

La Tabla 5-4 muestra un resumen de lo tratado en este apartado.

*Tabla 5-4. Resumen de los principales puntos tratados sobre participación en los APRs. n=17 ya que una organización es una repartición municipal.*

| <b>ASAMBLEAS Y FORMAS DE COMUNICACIÓN</b>   | <b>IMPORTANCIA DE QUE TODAS LAS PERSONAS DE LA LOCALIDAD SEAN SOCIAS</b>              |
|---|---|
| Todas las organizaciones utilizan el contacto personal para comunicarse con sus usuarios/as | En 14 organizaciones, todas/casi todas las personas son socias                        |
| En 14 utilizan WhatsApp y Facebook  | 3 organizaciones creen que es bueno que todas sean socios porque es bueno en sí mismo |
| En 10 organizaciones realizan más de una asamblea al año                                    | 3 organizaciones creen que es bueno porque es más fácil operar de esa manera          |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>7 organizaciones son más bien indiferentes al tema, sugiriendo que es más un tema personal</p> <p>4 organizaciones creen que no es bueno que todas las personas sean socias, privilegiando a quienes son dueños, a quienes viven en el lugar y a quienes participan activamente</p> |
|--|--|

#### 5.1.4 INCLUSIÓN ECONÓMICA: PREOCUPACIONES Y OCUPACIONES ASOCIADAS A LA TARIFAS

La inclusión en el servicio a este nivel de análisis, de acuerdo con lo planteado en la metodología y en el capítulo anterior, fue focalizado en los ámbitos relacionados con la inclusión económica y en cómo a través de acciones como una tarifa alta o la suspensión del servicio por no pago se podría estar mostrando una despreocupación por la inclusión. A partir de las entrevistas fue posible identificar que existen organizaciones donde se privilegia la estabilidad financiera y se utilizan todos los medios para obtener las cuentas por cobrar mientras que otras organizaciones privilegian mantener a todas las personas con agua. En este apartado analizamos estos hallazgos.

Al analizar cómo se ocupan de las cuentas por cobrar, las organizaciones nombraron una serie de actividades. Entre ellas se encuentran, en primera instancia, conversar con la persona deudora, con el objeto de explicarle lo importante del pago o para buscar una solución. En este sentido, algunos de los APRs dan facilidades a través de convenios de pago en los cuales las personas se comprometen a pagar en cuotas. En casos especiales, también realizan rebajas para personas de tercera edad, enfermos, o incluso en el mes del cumpleaños. Adicionalmente, pueden dar aviso de suspensión, aunque no en todas las organizaciones donde se entrega aviso efectivamente se corta el servicio, y quitar el medidor, lo cual se observó en un solo APR y se justificó diciendo que se hacía en casos excepcionales cuando las personas ya no estaban utilizando el agua. Otro caso excepcional, pero en la vereda opuesta, lo da un comité que comentó que en ocasiones aceptan que las personas paguen sus cuentas a través de trabajo en el APR.

Como contrapartida al proceso de corte, en muchas organizaciones se apoya a las personas para que puedan obtener subsidios desde el Estado, a través de la municipalidad. En este sentido, en ocho organizaciones la postulación se realiza en la oficina del APR con el apoyo de la organización, y es la organización quién lleva el trámite a la municipalidad. En una organización entregan apoyo a la postulación, pero es la persona quien debe acercarse a la municipalidad. En ocho organizaciones sólo se les avisa o recuerda a las personas que deben realizar este trámite en la municipalidad. Finalmente, en una organización, aquella que está bajo administración municipal, no se entregan subsidios pues, de acuerdo con el relato de la persona entrevistada, existiría un impedimento administrativo para esto. Es importante comentar que al menos un APR entrevistado se quejó del proceso de pago de estos subsidios, alegando demora y desprolijidad en los montos cancelados desde la municipalidad a ellos.

Al preguntarles por qué realizan estas acciones para asegurar los pagos, las personas entrevistadas entregan relatos que abarcan desde estar a favor de realizar cortes hasta estar en contra, pasando por aquellas personas que son más bien indiferentes. Entre quienes están a favor se argumenta que la organización no puede funcionar sin financiamiento o bien que quienes no pagan lo hacen por mala voluntad:

*“Porque la gente tiene que entender que mientras consume agua, tienen que cancelar...A base de lo que ellas [las personas de ESSAL] nos dicen, nosotros estamos trabajando. Porque nosotros tenemos que financiar el comité, con esas platas tenemos que financiarnos nosotros, pagar el operador, pagar la secretaria, pagar la luz que es una tremenda cantidad y más encima tenemos que comprar las cosas para preparar el agua, los cloros y todas esas cosas... Nosotros nos financiamos con esas platas, y si nos sobra, vamos dejando al banco” (APR Menor 6, cita 55:2)*

*“Yo siempre he dicho eso [de no pagar] es para los tramposos, se aprovechan de la ocasión” (APR Menor 12, 24:1)*

Quienes están en contra visualizan que las personas que no pagan están pasando alguna situación particular y además entienden que las personas no pueden vivir sin agua. En este sentido, el carácter cercano del comité les permitiría implementar otras medidas:

*“[Damos estas facilidades] Porque yo creo que porque somos chiquititos...si es comité grande ya es diferente, porque ahí uno ya no iría tan fácil a conversar con cada persona. Porque uno se iría con el reglamento no más. En el reglamento nunca está que uno va a conversar, porque la empresa grande si uno no paga la luz, no te van a ir a preguntar por qué no pagas la luz” (APR Menor\_8, cita 35:2)*

*“Yo he conversado con una cantidad enorme de operadores y son medios sanguinarios, llegan y cortan no más.... Él [operador de la organización entrevistada] se da el trabajo de mandarle carta, y de esperarlo [al deudor], y después le busca alguna instancia para pagarlo, en ese sentido, yo confío en él que las cosas se hacen bien porque sería más malo cortar el agua, y después la cosa no funciona así...De repente llega ESSAL y nos dicen tenemos 4 millones de morosidad... Empiezo a revisar, la planta de tratamiento es nuestra, no paga, la planta de elevación no paga, ahí habían casi 3 millones de pesos y los bomberos que no pagan...” (APR Mediano\_15, 60:8)*

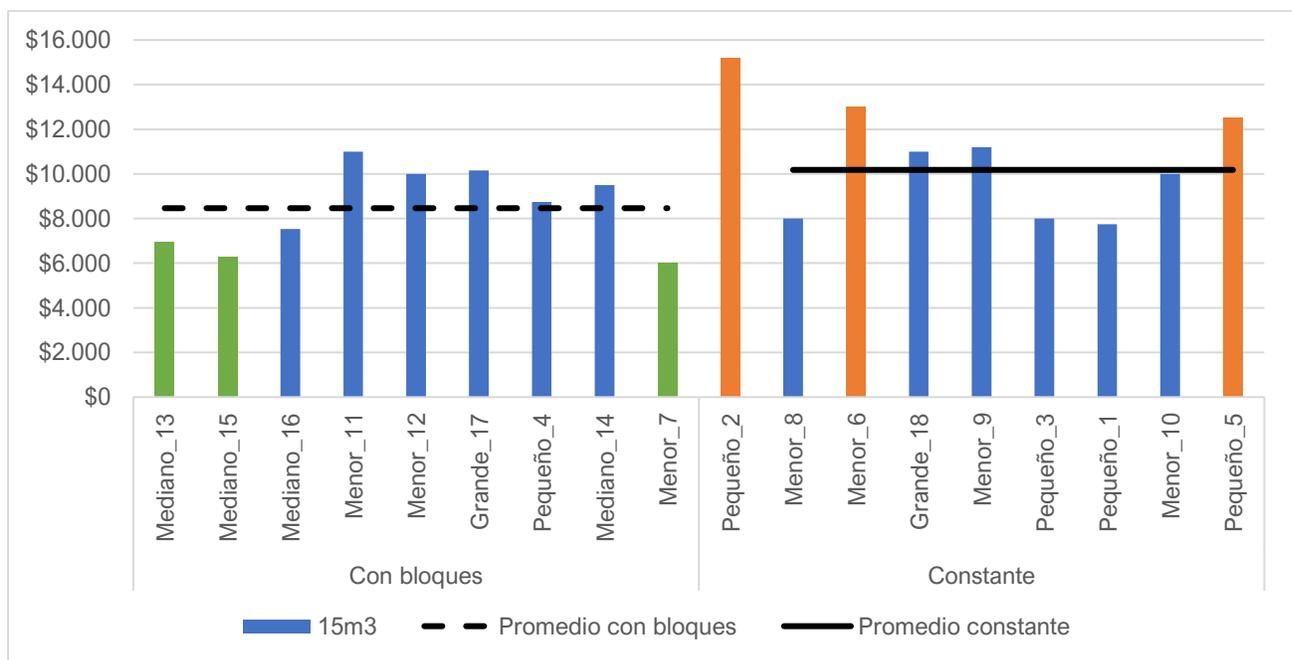
*“Es que es un asunto de consciencia y de ver la necesidad, porque si nosotros estamos sin ese bien que es necesario, igual es complicado, por eso uno busca, y conversa y le busca por todos lados para que la gente se acerque a cancelar...Aunque sea de a poquito, haciendo mérito, cancela este mes de consumo y un poquito de un año que ha debido” (APR Pequeño\_2, cita 64:2)*

Las personas también mostraron preocupación por la inclusión en el cobro cuando se les preguntó por algunas características que hacen que un APR sea exitoso. Al escoger entre las alternativas ofrecidas, en dos organizaciones, se escogió la opción que una de estas características era tener un “bajo precio para el usuario”.

Las personas indiferentes se refieren al proceso de corte como algo normal frente al cual no tienen mayor opinión.

Un análisis específico sobre las tarifas queda fuera del alcance de esta tesis. Esto debido a que involucraría estudiar no solo lo que la organización quiera cobrar, si no que también la influencia sobre las tarifas de las características de la infraestructura y de la planta funcionaria con la que cuenta la organización. En cualquier caso, creemos relevante mostrar la dispersión en los cobros que se realizan, los cuales se detallan en el Gráfico 5-1. Notamos que el promedio entre las organizaciones que utilizan tarifas con bloques crecientes<sup>20</sup> (\$8.465) es más bajo que aquellas con valor constante (\$10.181, sin considerar Pequeño\_2). Esto va en línea con las conclusiones exploratorias de una investigación de pregrado que indicaba que las bloques crecientes permitían subsidios cruzados desde quienes consumen más hacia quienes menos lo hacen (Adriano, 2021), tal como se mencionó en el capítulo anterior.

Gráfico 5-1. Valor total del agua para un consumo mensual de 15 m3.  
El promedio para aquellas con valor constante no considera Pequeño\_2 por estar muy por sobre la media. Se indican los tres mayores y los tres menores valores.



A lo largo de este apartado pudimos observar que las organizaciones tienen distintos modos de ver y hacer respecto de las tarifas. Mientras en algunas hacen rebajas o apoyan en la postulación de subsidios, en otras simplemente operan de acuerdo con los lineamientos formales del arreglo de coproducción.

<sup>20</sup> Bloques crecientes indica que el valor por metro cúbico consumido va subiendo a medida que la cantidad consumida sube, valor constante indica que el valor por metro cúbico adicional es independiente de la cantidad consumida. Esto es adicional al costo fijo que todas las organizaciones cobran.

Con esta discusión sobre la inclusión a través de las tarifas, concluimos el análisis de los distintos tipos de resultados que alcanzan las organizaciones analizadas. Hemos mostrado que en la práctica es difícil hablar de los resultados de “los” APRs, ya que existe una diversidad entre ellos, a pesar de la aparente homogeneidad con la que se refiere a ellos al englobarlos todos bajo el PAPR. Más aún, hemos observado que sus resultados difieren muchas veces de lo establecido o sugerido por este arreglo. Asimismo, pudimos comenzar a observar cómo es que distintos ámbitos como la creatividad, el tamaño de la organización, la concentración, la sequía y otras industrias, entre otros podrían estar afectando estos resultados. Esto sólo refuerza la importancia de analizar el día a día de cada organización. Lo anterior no se debe entender como una renuncia a buscar patrones o categorías que puedan agrupar a algunas de estas organizaciones, sólo indica que un APR no está completamente definido por estar en el programa estatal. Si el foco en este subcapítulo estuvo en aquellos resultados, en los siguientes el foco de análisis pasa a las características y contextos que podrían estar influyendo en ellos.

## **5.2 BRICOLAJE INSTITUCIONAL: A NIVEL DE LA PERSONA, DE LA ORGANIZACIÓN Y DEL ARREGLO**

Mientras en el marco teórico definimos bricolaje institucional de manera general, en el capítulo anterior comenzamos a esbozar que en el PAPR este concepto tomaba la forma de entendimientos emergentes acerca del arreglo que involucraba tres miradas: la mercantil, la instrumental y la tradicional. En este subcapítulo damos especificidad a estos aspectos detallando cómo estos entendimientos se traducen en acciones a tres niveles distintos: a nivel personal, organizacional y del arreglo de coproducción. De esta manera, discutimos en el primer apartado lo relacionado al rol del dirigente o funcionario en la organización, lo que llamamos bricolaje institucional personal. Luego, lo asociado con el rol de la organización y del Estado en el arreglo de coproducción, el bricolaje institucional organizacional. Y finalizamos, en el tercero, con la visión que se tiene sobre cuál es el objetivo del arreglo de coproducción, en el sentido de si es sólo para entregar agua o no, nos referimos a esto como bricolaje institucional de propósito.

Antes de revisar cómo las organizaciones y las personas van más allá del arreglo de coproducción formal, es importante volver a reforzar que estas acciones y entendimientos creativos son, tal como anunciamos antes, resultantes de tensiones al interior del arreglo de coproducción. En este sentido, podemos recordar aquí las referencias a que la sanitaria suele promover un trato estandarizado de la organización a todos los usuarios con un foco en lo monetario y desanimando la asociatividad entre APRs y la entrega de servicios más allá del agua. Así, el rol actual de la sanitaria ESSAL emerge como el ejemplo paradigmático que refleja la tensión burocracia-idiosincrasia y derecho-mercantil.

### **5.2.1 LAS PERSONAS Y LAS ORGANIZACIONES ENTREGAN MÁS DE SÍ QUE LO PRESCRITO FORMALMENTE**

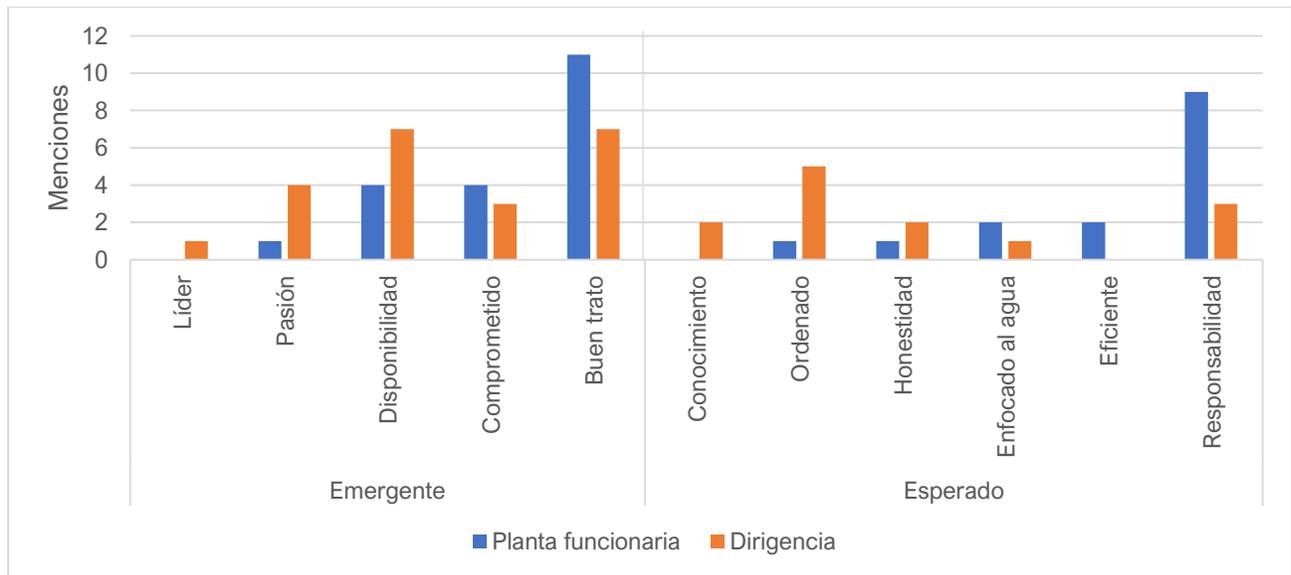
El bricolaje institucional personal se refleja en primera instancia en cómo la dirigencia y los trabajadores visualizan su rol más allá de la responsabilidad formal. Lo anterior es posible apreciar en sus relatos acerca de

la historia del APR y también en su descripción de las características de un buen trabajador y/o dirigente. Un hecho que salta a la vista inmediatamente es la conexión íntima con la organización que tienen muchas personas de la planta digercial y funcionaria. Por ejemplo, tal como escribíamos al inicio de esta tesis, una dirigente al comentar sobre la historia del APR indica:

*“Para mí el APR es un hijo más, yo lo quiero, yo lo amo, por eso que yo no escatimo tiempo para nuestro APR, porque prestas servicio donde tienes muchos seres humanos a tu cargo, incluido el operador.” (APR Pequeño\_4, 87:6)*

En este sentido, al analizar las menciones, encontramos que existe un grupo de características emergentes y otro de aquellas esperadas dentro del arreglo. Entre las primeras se encuentran las menciones a la importancia de tener una disponibilidad total, incluyendo fuera del horario de trabajo, de ser comprometido y apasionado, donde pasión incluye también tener amor por el prójimo y vocación. Entre las segundas, se encuentran características más asociadas al servicio, como ser ordenado y eficiente, ser responsable y enfocado en el agua. El Gráfico 5-2 resume estas menciones.

*Gráfico 5-2. Cantidad de menciones respecto de la pregunta "Características de un buen dirigente" y "Características de un buen funcionario". Las preguntas fueron abiertas, las menciones en el gráfico corresponden a la codificación de las respuestas.*



Pasando al segundo nivel de análisis, el bricolaje institucional organizacional se observó a partir de a quién se estima cómo responsable de las distintas funciones del arreglo. En particular, se analizaron las respuestas entregadas respecto de quién, si la organización, el Estado o ambos, debían realizar las mantenciones mayores. En esta dirección, se compararon el rol que cada organización se entrega a si misma y al Estado respecto de los roles prescritos formalmente, obteniéndose que sólo seis organizaciones entrega los roles de manera idéntica a la prescrita. Llama la atención que las organizaciones más pequeñas son aquellas que más responsabilidades se agregan, en desmedro del rol estatal. El detalle se observa en la Tabla 5-5.

Adicionalmente, se visualiza cierta confusión respecto del rol de la DOH, un comité llega a declarar que “Nosotros somos un comité como subcontratista, porque en el fondo ellos [DOH] son los administradores” (APR Menor\_11, cita 58:8). Por otra parte, se observó continuidad con el devenir histórico del programa en una organización que, si bien es de creación reciente, indicó que a veces piden un aporte especial a sus usuarios para realizar reparaciones específicas, de igual manera a cómo se realizaban algunas acciones en APRs antes de los años 90.

Tabla 5-5. Desviaciones desde el rol prescrito según categoría MOP de la organización.

Notar que el n en cada fila puede ser mayor pues una organización puede desviarse en su rol y en el del Estado.

| Categoría MOP | Más responsabilidades estatales |                  | Menos responsabilidades estatales |                     | Sin Comentarios |
|---------------|---------------------------------|------------------|-----------------------------------|---------------------|-----------------|
|               | Sobrevalora Estado              | Invisibiliza APR | Sobrevalora APR                   | Invisibiliza Estado |                 |
| Mayor (n=3)   | 2                               | 1                | 0                                 | 0                   | 1               |
| Mediano (n=5) | 0                               | 2                | 0                                 | 2                   | 1               |
| Menor (n=10)  | 0                               | 0                | 6                                 | 1                   | 4               |

### 5.2.2 EL AGUA POTABLE RURAL ES, A VECES, TAMBIÉN AYUDA MUTUA Y ADELANTO SOCIAL

Las prácticas y discursos asociadas al bricolaje institucional de propósito se refieren a cómo es entendido e implementado el arreglo de coproducción, en el sentido de si este es sólo para entregar agua o si existiría un rol más amplio en él. Esto se visualiza en diversos subámbitos tales como la elección de la definición que más representaría a la organización, la existencia de servicios que no son relacionados con el agua, las características que definiría un buen APR y su definición sobre la “función social y el rol integrador” de la organización (*Ley 20.998 Regula Los Servicios Sanitarios Rurales*, 2017 art. 66). Para analizar estos cuatro subámbitos, se identificó que existirían cuatro categorías donde se podrían agrupar los propósitos declarados y las acciones implementada: foco en el servicio; complejización de la entrega del agua; promoción de la ayuda mutua; y adelanto social. Estos grupos los iremos explicando a lo largo de este acápite.

El primer subámbito era respecto de la elección sobre cuál definición entre cuatro opciones reflejaría mejor a su organización. La mayoría, 11, adscriben a que son una “organización que gestiona agua potable para la comunidad”, cinco organizaciones declaran que “entregan diversos servicios”, mientras que una reporta que “promueven la unión de la comunidad” y otra que son una “empresa pública que provee agua potable”. Esta sola definición no alcanza para poder categorizar a cada organización según la agrupación mencionada antes, pero es posible suponer que las 12 que mencionan el agua potable tienen un foco en el servicio mientras que las restantes seis buscarían, adicionalmente, promover ayuda mutua.

Pasando al segundo subámbito, sobre otros servicios que se entregan a la comunidad, se identificaron 10 tipos de beneficios que entregan las organizaciones. Vale la pena mencionar que hubo tres organizaciones que no

realizan ningún de ellos. Estos servicios van desde donaciones a impresión de documentos. El detalle sobre estos servicios se encuentra en la Tabla 5-6.

Tabla 5-6. Otros servicios que entregan los APRs visitados.  
Se indica la cantidad de organizaciones que realiza dicho servicio.

| CATEGORÍA DE ANÁLISIS  | TIPO DE SERVICIO                                  | EJEMPLO  | N° APRs |
|------------------------|---|--|---------|
| <b>Adelanto social</b> | Apoyan el desarrollo escolar                      | Dan premios a los estudiantes locales con mejor rendimiento o apoyan con implementos y dinero a la escuela local | 4       |
|                        | Traslados   | Habilitan un bus en caso de fallecimiento de alguien de la comunidad o para ocasiones especiales                 | 2       |
|                        | Mejoran la infraestructura social                 | Se incluyen aquí el préstamo de salas (4) y la impresión de archivos (8)   | 10      |
|                        | Prestan asistencia con la postulación a subsidios | Ayudan con “trámites” (no incluye el subsidio de agua potable) a las personas, sobre todo durante la pandemia    | 6       |
| <b>Ayuda mutua</b>     | Cuota mortuoria                                   | Aporte en dinero cuando fallece la persona socia   | 5       |
|                        | Donación  | Entregan un aporte en dinero o especies para eventos solidarios  | 8       |
|                        | Caja de alimentos                                 | Entregan una caja de navidad o también durante la pandemia entregaron una caja de víveres                        | 4       |

Pasando al tercer subámbito donde se observa el bricolaje institucional de propósito, las organizaciones también mostraron variedad. Este subámbito correspondía a las opciones escogidas al preguntárseles que elijan las dos características más importantes, que no sean tener buenos trabajadores ni dirigentes, para el éxito de un APR. Las respuestas demostraron la variedad de diagnósticos sobre cuál es el objetivo del arreglo de coproducción:

Tabla 5-7. Menciones sobre cuáles son las dos características más importantes para el éxito de un APR (pregunta cerrada).

Algunos APRs respondieron en más de una categoría. Se muestran sólo las respuestas no reportadas antes en otras secciones de esta tesis.

| CATEGORÍA DE RESPUESTAS               | RESPUESTA  | N  |
|---------------------------------------|--|----|
| <b>Foco en el servicio</b>            | Agua saludable   | 17 |
|                                       | Servicio de agua sin cortes                                  |    |
|                                       | Que cuide el agua  |    |
| <b>Complejiza la entrega del agua</b> | Buena atención al público                                    | 11 |
|                                       | Que tenga apoyo del MOP                                      |    |
|                                       | Capacitaciones y ganas de aprender                           |    |
|                                       | Fondos suficientes   |    |
| <b>Adelanto social</b>                | Que entregue más servicios que solo agua (becas/ayudas/etc.) | 1  |
|                                       | No respondió   | 1  |

Finalmente, un último ámbito sobre bricolaje institucional de propósito se observa en los relatos que entregan las personas entrevistadas al preguntarles por la “función social y el rol integrador” de su organización y por

la importancia de la historia del APR. Estos relatos permiten entregar mayor densidad a las cuatro categorías de análisis utilizadas. En lo que sigue detallamos cada una.

La categoría “Foco en el servicio” se corresponde con aquellos relatos donde sólo se asocia la historia y la función social del APR específicamente al agua, en este sentido, no se visualiza el contexto en el cual ocurre la relación de coproducción ni el contexto personal de los y las usuarias.

*“La función social es la obligación del APR de entregar... el vital elemento. El agua pertenece al APR y se reparte entre todos los socios que lo forman y no alcanzó a ser privada... Por ahí veo yo la función social...” (APR Pequeño\_3, cita 78:3)*

*“Le estamos entregando un agua de buena calidad a los usuarios y debido a eso, aquí se han prevenido muchas enfermedades. Cuando yo llegué aquí, había muchas personas que sacaban el agua de un estero que corría ahí, de la acequia, y de ahí iban a sacar agua...” (APR Pequeño\_1, cita 84:3)*

*“El rol social, sí, en el sentido de que... junta a las personas, en algún momento las tiene que juntar, o sea, aquí la gente es como bien reacia, yo creo a la asamblea más de 30 personas no vienen y son en socios... 120... Pero cuando no hay agua, todos aparecen preguntando... Pero el rol social, yo creo que no sé si es tan social en ese sentido, yo creo que es más de servicio” (APR Menor\_9, cita 85:3)*

“Complejiza la entrega de agua” se ejemplifica en aquellos relatos donde si bien el foco está en el agua, se visualiza que dicho servicio no se puede entregar si no se cuenta con el apoyo del Estado y/o de los usuarios, además, también se visualiza que no es solo ofertar agua, si no que también involucra cuidarla.

*“El Estado debería financiar más al APR, yo pienso, debería estar en contacto más directo con los APRs. Los APRs se financian solos...Cuesta mucho mantener un APR, hay que comprar el cloro, todos los químicos y eso cuesta plata, y si la gente no paga...Y ahí está el problema, el Estado debería influir más en el APR, tener una cuota, por decirte un millón de pesos todos los meses... que aportara en eso.” (APR Mediano\_13, cita 71:3)*

*“Lo social podría ser que nos une por la causa, por tener un elemento que es básico que es el agua. Nos preocupamos harto de eso porque la misma gente cuando ve que hay una fuga me están llamando enseguida, ya como a toda la gente la une esa causa, y es bueno, porque uno [como trabajador] no llega siempre en el momento y la gente se preocupa de eso” (APR Menor\_8, cita 83:3)*

*“Es importante [la historia] pero es sacrificado, las personas [apoyan] mientras necesitan y están con la fluidez del agua, ningún problema, pero hay un pequeño corte o lo que sea, [aunque] no sea de nuestro proceder son igual malos.” (APR Menor\_12, cita 74:2)*

Ahora, la categoría “ayuda mutua” se alinea con aquellas menciones donde se visualiza que la personas desean que la organización promueva el auxilio entre miembros de la comunidad ante dificultades o necesidades.

*“Los APRs solucionan un tema social importante que es el entregar un bien vital que es el agua, es un tema social importante. Integrador porque no es discriminatorio porque un arranque de*

*agua lo va a tener el tipo que va a tener un edificio hasta el tipo más pobre” (APR Menor\_8, cita 82:3)*

*“Que tiene ofrecer ayuda... Ser social con el resto de la gente” (APR Mediano\_14, cita 57:3)*

La última categoría, “Adelanto social”, se asocia a aquellos relatos donde existe una preocupación explícita por mejorar la situación material de la comunidad. En este sentido se observa aquí cierta continuidad con la labor de las juntas de vecinos.

*“El operador que había en ese entonces y el presidente inicial ellos son los pioneros del agua potable, defendieron el agua... Nosotros somos parte de toda la actividad de la localidad. El comité es importante y por eso que cuando hacíamos las charlas [a otros comités], yo les insinuaba a los comités, sin el ánimo de ofenderlos, que no tenían que ser gente que esté de paso, debería ser gente que vive y que tenga tiempo disponible para el comité... Nosotros hemos logrado mantener la implementación, tenemos todo lo que se quiera, para beneficio de los trabajadores y de la comunidad. Vimos que los niños tenían que ir a sacar fotocopias a otras ciudades ¡compramos una fotocopidora! y se pagó en un año, y ahora compramos una nueva... Por eso te digo, el comité es la historia y después las demás cosas extras que hacemos... Cuando los funcionarios de ESSAL nos quieren poner el dedo en la llaga, y nos dicen '¿Por qué hacen esto si no está en el estatuto?', yo les digo 'Si estuviéramos robando, eso cuidenlo, pero si nosotros no robamos, por qué no ponen en práctica lo que hacemos nosotros en otros APRs'” (APR Mediano\_15, cita 99:2)*

*“Prácticamente somos la cara visible de la comunidad. Digamos, hay algún problema llegan aquí primero, aunque no sea relacionado con el agua. Porque aquí tenemos de todo... para los estudiantes vienen a sacar fotocopia, hacer tareas, el internet lo tenemos para toda la comunidad, las celdas las tenemos aquí en la torre...” (APR Mediano\_15, cita 100:2)*

A partir de la clasificación presentada es posible ver cuántas organizaciones presentan estos tipos de relatos, encontrándose que la gran mayoría realiza menciones sobre el servicio y su complejidad. Más específicamente, observamos que en 15 organizaciones hay menciones del tipo *servicio*, y en 13 organizaciones de tipo *agua compleja*. Como casos más excepcionales se encuentran las ocho organizaciones donde se menciona *ayuda mutua* y las dos organizaciones donde se menciona *adelanto social*.

Con el análisis realizado en este subcapítulo fue posible conceptualizar de manera más precisa el bricolaje institucional, identificando niveles -personal, organizacional, del arreglo- y categorías de análisis -foco en el servicio, complejización del servicio, ayuda mutua, adelanto social- que permiten obtener una mirada local de lo que está ocurriendo en cada organización. Esto a su vez, permite entrever por qué algunas organizaciones toman algunas decisiones en desmedro de otras. También es posible comenzar a vislumbrar cómo esto afecta los resultados en eficacia, inclusividad y participación. Por ejemplo, la relación entre preocupación por la ayuda mutua y la inclusividad económica en el servicio es bastante sugerente.

En el siguiente subcapítulo veremos que las organizaciones y las personas que la componen presentan no sólo creatividad en su rol en el arreglo de coproducción, si no que, incluso enfocándonos en el servicio en sí, ellas son creativas también en las distintas acciones que toman.

### 5.3 BRICOLAJE EMPRENDEDOR: OPERAR UN APR ES MUCHO MÁS COMPLEJO DE LO QUE PARECE

En este subcapítulo nos enfocamos en las acciones que los APRs llevan a cabo para mantener el servicio operando. En específico, en aquellas prácticas que son creativas en cuanto no están descritas en los aspectos formales -reglamentos, leyes, directrices estatales- del arreglo de coproducción, le llamamos bricolaje emprendedor pues corresponderán a una mezcla de acciones que, naciendo de otros contextos, las personas y las organizaciones las aplican al funcionamiento de este servicio. Además de ver las acciones en sí mismas, también comenzamos a esbozar cómo estas pueden afectar los resultados que alcanzan las organizaciones según los tres criterios que hemos seguido a lo largo de toda esta investigación: eficacia, participación e inclusión.

Clasificamos el bricolaje emprendedor en cuatro ámbitos, que, si bien están relacionados, su separación es útil para el análisis. El primer ámbito corresponde a “administración de la regulación” y se incluyen aquí cuando las organizaciones utilizan brechas en la supervisión para no seguir la normativa al pie de la letra. Un segundo grupo de acciones tiene que ver con la “administración creativa de los recursos” materiales, humanos y de capital social que cada organización tiene. Como tercer ámbito se identificó que existen muchas prácticas respecto de las personas en el Estado las cuales se agruparon como “administración de la relación con actores estatales”. Finalmente, como cuarto grupo se definieron aquellas prácticas de “Innovación” donde los APRs logran diseñar e implementar cambios normativos internos o bien cambios tecnológicos con el fin de facilitar su operación cotidiana.

Este subcapítulo se organiza en el orden de los cuatro ámbitos recién descrito. Como un pequeño resumen que ayuda a entender los análisis posteriores que se presentarán, la Tabla 5-8 detalla los distintos tipos de acciones y la cantidad de organizaciones que emprenden en ellas, según cada ámbito a analizar.

*Tabla 5-8. Detalle de las distintas acciones de prácticas emprendedoras que realizan los APRs visitados. Se indican la cantidad de organizaciones que realizan dicho tipo de acción.*

| ÁMBITO                        | SUBÁMBITO   | N |
|-------------------------------|---|---|
| <b>Manejo de la norma</b>     | Acciones fuera de norma: uso no constante de cloro, y autocontratación y contratación de familiares   | 2 |
|                               | Uso informal de terreno debido a problemas con las escrituras públicas  | 1 |
|                               | Uso informal del agua donde si bien se sabe que no debería ocuparse el agua lo hace igual. Existen otros casos donde no se cuenta con los derechos de agua, pero estos no están en la práctica cuestionados | 1 |
| <b>Manejo de los recursos</b> | Gestión de personal positiva: Entrega beneficios a los trabajadores, como equipos y habilitación de espacios  | 2 |

|  |   |    |
|--|---|----|
|  | Gestión de personal negativa: Trabajadores están con sobre trabajo o con precariedad laboral  | 3  |
|  | Gestión interna de fondos disponibles: Busca otras formas de financiamiento como arriendo de salas o cuotas excepcionales a sus usuarios para reparaciones  | 3  |
|  | Gestión externa de fondos disponibles: el último proyecto de mejora fue impulsado por la organización   | 12 |
|  | Buscan información en más de un lugar y en más de un tipo de actor. Entre los lugares que buscan información se encuentran: organismos cercanos (Contratistas, DOH, ESSAL y Municipalidad), pares (Asociación comunal, regional o nacional y otros APRs), y lugares informales (familiares, conocidos e Internet) | 10 |
| <b>Manejo de la relación con actores estatales</b> | Hace seguimiento a sus peticiones y trámites en oficinas estatales  | 3  |
|  | Supervisa el trabajo que realiza el Estado y sus contratistas en el APR   | 8  |
|  | Contactan autoridades directamente para solicitar ayuda en materiales o gestión. En su mayoría contactan al gobierno local (8) o en su defecto al gobierno regional y/o legisladores.   | 12 |
| <b>Innovación</b>                                  | Cambian los estatutos para adaptarse a su realidad actual.  | 3  |
|  | Cambios y mejoras tecnológicas  | 6  |

### 5.3.1 ADMINISTRACIÓN DE LA NORMATIVA

Como se indicó recién, por administración de la normativa estamos refiriéndonos a situaciones donde las organizaciones utilizan brechas en la supervisión para no seguir la regulación al pie de la letra. Bajo este concepto nos referimos a faltas reglamentarias, las cuales pueden o no estar afectando negativamente la operación. En este sentido, la definición sólo se enfoca en si una situación es permitida por la regulación y no corresponde a un juicio ético-normativo. Encontramos tres grupos de situaciones: el uso informal del terreno, el uso informal del agua y faltas en la normativa propia de los APRs.

Sobre el uso informal de los terrenos, se les preguntó a las organizaciones acerca de la tenencia del lugar donde se encuentra la oficina. Como vimos en el capítulo anterior, en un APR existen diversos terrenos a un sistema: el de captación, del estanque, de la oficina, de la sala de cloración, entre otros. Se escogió preguntar solo por la oficina como un indicador general de la situación en el uso de los terrenos. De los 16 APRs con oficina, siete era dueños o arrendaban el terreno donde se emplazaba la oficina, mientras que otros siete ocupaban un terreno municipal bajo la forma de comodato, sólo un APR indicó que el terreno pertenecía a otra institución y sólo uno indicó que tenía problemas con su terreno. Consideramos que este último APR es el único donde realmente administraban la normativa, ya que, si bien sabían que formalmente no le correspondía usarlo, ya que era muy pequeño y no podían inscribirlo en el conservador de bienes raíces, lo usaban de igual manera.

Respecto del uso informal del agua, al preguntársele sobre los derechos de agua, la gran mayoría de las organizaciones indicó que estaban a su nombre. En efecto, 13 organizaciones dieron esta respuesta, mientras que dos indicaron que estaban en tramitación. Estas dos últimas complementaron diciendo que han debido regularizar primero los terrenos de las captaciones. Las restantes tres organizaciones dieron cada una su respuesta propia: que estaban a nombre de la municipalidad, de ENDESA o que no sabían. En general, las

organizaciones usan el agua que está asociada a la infraestructura original. Así, aunque varias organizaciones utilizan de manera informal el agua, sólo una organización se consideró que presentaba administración de normas en este respecto porque, a pesar de tener derechos de agua a su nombre, utilizaba también el agua de un pozo municipal en desuso, a pesar de diversos episodios conflictivos con la municipalidad por esta práctica. Vale la pena mencionar que, así como este APR tuvo un problema con el gobierno local por derechos de agua, otro APR también mencionó que denunció ante la DGA la construcción de un pozo municipal cerca del suyo, el regulador estatal en primera instancia estuvo de acuerdo, pero en una segunda revisión concluyó en contra de la organización.

Finalmente, respecto de la administración de la normativa propia de los APRs, se identificaron dos situaciones. La primera corresponde a una organización donde abiertamente no llevaban el registro de cloro por falta de tiempo y recursos, añadiendo este desinfectante sólo esporádicamente. La segunda corresponde a otro APR donde se contrataban a familiares de un miembro de la directiva y al propio miembro, mientras que el terreno de la oficina era arrendado a otra familiar de la misma persona. A partir de estas experiencias, es importante recalcar que no todas las prácticas emprendedoras son “positivas”, ya que algunas, tal como las recién descritas, conllevan riesgos para la entrega de agua, tales como una posible contaminación o una posible merma en los recursos financieros. De la misma manera, vale la pena mencionar que un APR indicó que antes el Estado pagaba por su muestreo de calidad, sin embargo, recientemente al momento de la entrevista, ellos habían comenzado a hacerlo.

Adicionalmente, a través de relatos emergentes, se identificó que no todas los APRs están funcionando con la autorización sanitaria. Cómo fue un tema no visualizado previamente al trabajo de campo, el instrumento no levantó información sistemática al respecto.

Con todo lo anterior, se observa que, si bien a priori no seguir la normativa es una práctica más bien pasiva, en varios casos sí se convierte en una práctica activa que reconoce la falta de recursos y se presenta como una alternativa a seguir el reglamento.

### 5.3.2 ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS

Entre las acciones de manejo de recursos se visualizan diversos subgrupos de acciones, como la gestión del personal, de los fondos disponibles, de sus relaciones y de la información. Encontramos que estas prácticas son extendidas y que, en todas, salvo dos, las organizaciones presentan algunas de estas acciones. También observamos que existen organizaciones que resaltan en una o todas las subcategorías. A continuación, detallamos todo el abanico de estas acciones.

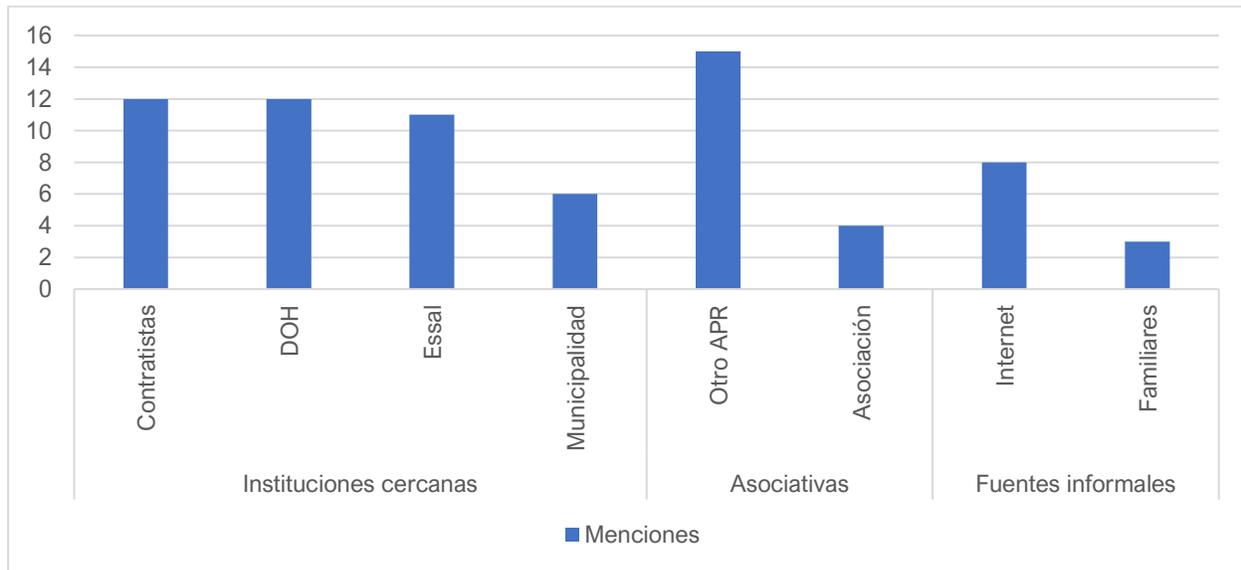
La relación con el personal se destacó en tres organizaciones. En una, el dirigente entrevistado comentó cómo se les entregaban beneficios a los trabajadores como un reconocimiento a su labor. En otra se observó como las personas trabajadoras presentaban sobrecarga, por ejemplo, personal administrativo trabajando en fines

de semana fuera de su horario laboral, además, la persona no estaba contratada y sólo prestaba servicios a través de boletas de honorarios. En la tercera organización, se identificó cómo el dirigente gestionaba la falta de recursos realizando él todas las labores administrativas y operativas, evitando así tener gente asalariada. Se estima que estas situaciones están más extendidas de lo que pudimos recoger ya que en muchas organizaciones no visitadas indicaban que la razón principal para no poder ser entrevistadas correspondía a la sobrecarga de la planta funcionaria.

La gestión de los fondos disponibles se observó en la búsqueda de formas de financiamiento adicionales y en la gestión de fondos estatales. Entre los financiamientos adicionales se encuentran el arriendo de salas, o en línea con lo identificado en el capítulo histórico, a través de cuotas especiales que deben cancelar las personas usuarias para poder realizar un trabajo específico. Esto último se observó en sólo una organización. Respecto de los fondos estatales, si bien en una organización no se informó ningún proyecto, de las 17 APRs restantes, en 12 se indicó que el último proyecto realizado fue iniciativa del APR. Adicionalmente a la iniciativa, en cinco de estas organizaciones, el proyecto contó con financiamiento propio, ya sea total o parcial. Otra organización, que indicó que el proyecto no fue iniciativa propia, también indicó que usó fondos propios. Las otras fuentes de financiamiento corresponden mayoritariamente a los gobiernos regionales y el MOP, y en menor medida a las municipalidades. Sobre esto último, una organización indicó cómo en una ocasión la municipalidad les encargó realizar una extensión de red, comprometiendo millonarios fondos que finalmente no se entregaron al APR, quién debió cubrir los costos. Observamos que la gestión de los recursos involucraría ciertas características de la organización, tales como visualizar las necesidades y las posibilidades asociadas a la infraestructura.

La gestión de relaciones e información se refiere al manejo del capital social de los APRs, en términos de contactos con otras personas y organizaciones. Este fenómeno está siempre presente, aunque con una intensidad que varía. Un primer aspecto que es importante mencionar es que en seis de los 18 APRs indicaron no comunicarse con ESSAL, esto llama la atención pues es una desviación importante del arreglo formal toda vez que es esta empresa quién debería ayudarlos en primera instancia. Entre las razones esgrimidas comentan lo lento de la respuesta de la empresa, así como que no ayudan más que a realizar un diagnóstico. Sin desmedro de lo anterior, una organización comentó que está a favor de ESSAL. Pasando a otros actores, la gran mayoría de las organizaciones, 15 de 18, tienen algún grado de relacionamiento con otros APRs. Formalmente, sólo cuatro organizaciones indicaron estar asociadas, o que se relacionan con asociaciones, ya sea a nivel comunal, regional o nacional. Asimismo, se destacan como fuentes de información contratistas privados y la DOH. El Gráfico 5-3 muestra el detalle de menciones.

Gráfico 5-3. Cantidad de menciones sobre fuentes de información y si se relacionaban con otros APRs. n=18



Adicional a la búsqueda de información, se les consultó a los APRs sobre su trabajo conjunto con otras organizaciones locales. Entre estas emerge predominantemente la Junta de Vecinos mencionada por 10 APRs, seguida por la escuela local, quién fue mencionada por cuatro. Otras organizaciones mencionadas son el centro de salud local, el club de adulto mayor y grupos de emprendedores, cada uno con dos menciones. Cuatro APRs mencionan no relacionarse con ninguna otra organización local. Una de estas organizaciones indicaba con algo de molestia frente a la pregunta: “Nosotros llevamos solo el comité, no nos metemos con nadie más, aquí nosotros hacemos lo que podemos no más” (APR Menor\_6, cita 55:8).

Con todo, concluimos que los recursos asociados a un comité son variados y no solo monetarios, incluyendo también al personal, las redes y la información, y que las organizaciones gestionan cada ámbito con un nivel de intensidad distinto. Es posible visualizar también cómo tener acceso a más información o a las autoridades puede afectar directamente la eficacia de las organizaciones, pero también la inclusión, si, por ejemplo, es posible gestionar recursos que provengan de fuera de la localidad para así evitar un alza en los precios.

### 5.3.3 ADMINISTRACIÓN DE LA RELACIÓN CON ACTORES ESTATALES

Las acciones de las organizaciones que hemos descrito parecieran responder a ciertos vacíos en el Estado. En efecto, entre varias razones, la administración de la normativa pareciera ser consecuencia a las limitaciones del Estado para la supervisión, y el manejo de recursos a la falta de apoyo financiero. En este acápite, detallamos la administración que hacen los APRs respecto de la relación que llevan con distintas oficinas y personas dentro del aparato estatal, lo cual sería una respuesta a las limitaciones administrativas de este para entregar soluciones adecuadas en tiempo y forma a las problemáticas de la organización o de la localidad en la que ella se inserta.

La primera acción que refleja esta administración corresponde al hecho de que algunas organizaciones se acerquen a autoridades a solicitar ayuda. Esto refleja por un lado problemas de comunicación a través de canales formales entre los APRs y el Estado, además de indicar la falta de recursos para atender todas las necesidades.

De la misma manera, una segunda acción corresponde al trabajo de supervisión que realizan los APRs a los contratistas del Estado. Estos contratistas pueden estar realizando un trabajo que afecte al sistema, ya sea directamente en el APR o en la localidad. Entre algunas situaciones conflictivas que se reportaron durante el trabajo de campo y que las organizaciones quieren evitar a través de la supervisión directa son:

- Contratistas que realizan trabajos eléctricos malos
- Extensiones de red realizadas de mala manera por contratistas, por ejemplo, ocupando cañerías de diámetros erróneos
- Contratistas que están trabajando en el camino y que rompen las cañerías. Situación que se agrava cuando ellos no dan aviso al comité y cuando no responden por los daños
- Relacionado con lo anterior, Vialidad (del MOP) no consulta con ellos cuando hace trabajo en los caminos.

Finalmente, una tercera acción se da cuando los dirigentes y funcionarios deben estar constantemente preguntando por la situación de sus trámites administrativos. Esto nos indica cierta incongruencia entre los tiempos de los agentes estatales y de la organización. En este sentido, entre los conflictos con actores estatales que se señalaron se encuentran: el retraso en el pago o no pago de subsidios; y la no individualización de personas a beneficiar por extensiones de red, obligando al APR a hacer un catastro previo a la construcción. En esta materia, un APR comentó cómo les facilitaba la relación con el Estado el hecho que la presidencia tuviera doble residencia, en la localidad del APR y en la cabecera comunal donde se encuentran las oficinas municipales.

Esta administración de la relación con actores estatales emerge como un aspecto clave de la eficacia que alcanzan las organizaciones, ya que es una herramienta que tienen disponible para asegurarse que sus proyectos lleguen a buen término.

#### 5.3.4 INNOVACIONES

Entre los ámbitos más llamativos se encuentran las prácticas *innovadoras*. Definimos cómo innovaciones cambios concretos al sistema que responden a un diagnóstico sobre el funcionamiento del mismo. Estas prácticas pueden ser normativas, si es que afectan los reglamentos internos, o tecnológicas si corresponden a mejoras en la red de agua potable.

Entre las innovaciones normativas se encuentran: la inclusión de usuarios en calidad de socios siendo que antes no calificaban, esto para mejorar las posibilidades de postular a proyectos; cambios tarifarios para

castigar el sobreconsumo, especialmente en el verano, o para facilitar que las personas regularicen su conexión al sistema; y cambios en la forma de tomar decisiones para hacer más ágil la organización.

Las innovaciones tecnológicas incluyen, principalmente, la instalación de llaves de corte y desagües que no estaban en el diseño original. Las llaves de corte son importantes pues permiten que en caso de problemas en la red se suspenda el suministro sólo a una parte de la localidad. Por su parte, los desagües permiten limpiar mejor la red en caso de que ocurra una rotura. También existen innovaciones como el uso de dos envases para cloro en vez de uno para aumentar la vida útil de las bombas cloradoras, la incorporación de software para la facturación más expedita y la creación de maquinaria especializada para apoyo de la operación de planta de tratamiento de aguas servidas. Aunque no se observó en el trabajo de campo específico de esta tesis, vale la pena mencionar que en esta región también existen ejemplos de la instalación de telemetría para hacer seguimiento al sistema -cantidad de agua producida, niveles de pozo y estanque- en tiempo real.

Estas innovaciones, se suman a los tres ámbitos que ya revisamos, a saber, el manejo de la normativa, los recursos y la relación con actores estatales. Estos cuatro aspectos entregan una mirada detallada sobre el abanico de posibilidades con que cuentan los APRs visitados para llevar a cabo su gestión, entregándonos una panorámica sobre la multiplicidad de facetas que estas organizaciones tienen. Más aún, vimos cómo es que a través de estas acciones creativas las organizaciones afectan el funcionamiento más allá de lo previsto por el arreglo formal original. Esta forma de “correr el cerco”, es razonable suponer, afectarán los resultados de las organizaciones. Con estos insumos, en el capítulo 6, al relacionar las acciones con las condiciones de interés, concluiremos si llevan a mejorar la eficacia, aumentar la inclusión o facilitar la participación, o bien guiarán a la organización en dirección contraria.

#### **5.4 RECURSOS Y COHESIÓN COMUNITARIA: LAS ORGANIZACIONES Y SU CONTEXTO**

En los tres puntos que componen este subcapítulo analizamos en detalle cómo se despliegan los aspectos contextuales que se identificaron a partir de la literatura y de la primera fase del trabajo de campo. Estos ámbitos son relevantes de estudiar porque, a la luz de lo discutido a lo largo de toda esta tesis y tal como se argumentará en lo que sigue, tienen valor explicativo respecto de los resultados que los APRs alcanzan.

El primer punto a discutir corresponde a los recursos físicos de la organización, donde se incluyen el tamaño de las instalaciones y el nivel socioeconómico de la localidad, entre otras características. Estos serán importantes de estudiar porque corresponden a una base desde donde la organización opera. El segundo punto a presentar corresponde a los recursos asociados a las personas de la organización, aquí, discutimos las herramientas y experiencia de las personas. Estas cobran relevancia pues los recursos de la organización no se condicen siempre con los de las personas, y unos podrían estar supliendo los otros. El tercer punto corresponde a la cohesión comunitaria presente en la localidad donde está insertada. A la luz de los hallazgos en el contexto nacional esta característica emerge como relevante pues podría ser una razón por la cual las

organizaciones se mueven en una u otra dirección. Este subcapítulo está organizado según este orden de presentación.

#### 5.4.1 LOS RECURSOS E INFRAESTRUCTURA DE LOS APRS VISITADOS

A continuación, analizamos cuáles fueron los recursos con los que cuentan los APRs, para esto describimos en términos generales la infraestructura con la que cuentan y las consecuencias de ella. Es importante notar que, por diseño de la muestra, las organizaciones estudiadas varían en la cantidad de arranques que poseen. Se observó que este indicador, como es de esperar, se encuentra relacionado con la cantidad de estanques de almacenamiento de agua y con la cantidad de personal que posee la organización. Adicionalmente, se identificó que la cantidad de arranques guarda relación inversa con la cantidad de personas de escasos recursos. Como contrapartida, se observó que la cantidad de arranques no se condice con la antigüedad de la organización ni con cuántos kilómetros de red existen. A partir de estos hallazgos es posible concluir que la cantidad de arranques es un buen indicador del tamaño y características materiales de las organizaciones, aunque debe complementarse en algunos casos. Pasemos al detalle.

La capacidad de almacenamiento de la muestra de organizaciones varió desde 10 m<sup>3</sup> a 400 m<sup>3</sup>, con la excepción de una organización donde a la fecha no contaban con estanque debido a un proyecto de mejora en ejecución. Por su parte, la cantidad de personal en las organizaciones que recibe pago por su labor varía desde cero a 10. En la organización donde no se contaba con personal, es el presidente quién realiza las labores que usualmente son realizadas por personal contratado: reparación de fallas, toma de estado de muestras y nuevas conexiones. En tres organizaciones sólo se cuenta con personal a media jornada. En el otro extremo, sólo una organización contaba con más de 10 personas trabajando. Este personal incluye a quienes realizan labores administrativa-contables, operacionales en el agua potable y, para aquellas organizaciones que cuentan con saneamiento, en aguas servidas. En este último aspecto, una organización (Mediano\_15) suplementa su personal con dos personas contratadas por la municipalidad local. Si bien se cuenta solo con 18 datos, los Gráfico 5-4 y Gráfico 5-5 muestran una relación entre el número de arranques y la capacidad de almacenamiento, y entre el número de arranques y la cantidad de personal, respectivamente.

Gráfico 5-4. Cantidad de metros cúbicos de almacenamiento según cantidad de arranques.  
 La línea de tendencia tiene dos salvedades: se excluye Menor\_11 (en naranja) que al momento de la visita no contaba con estanque y se fija que la recta debe cruzar el origen.

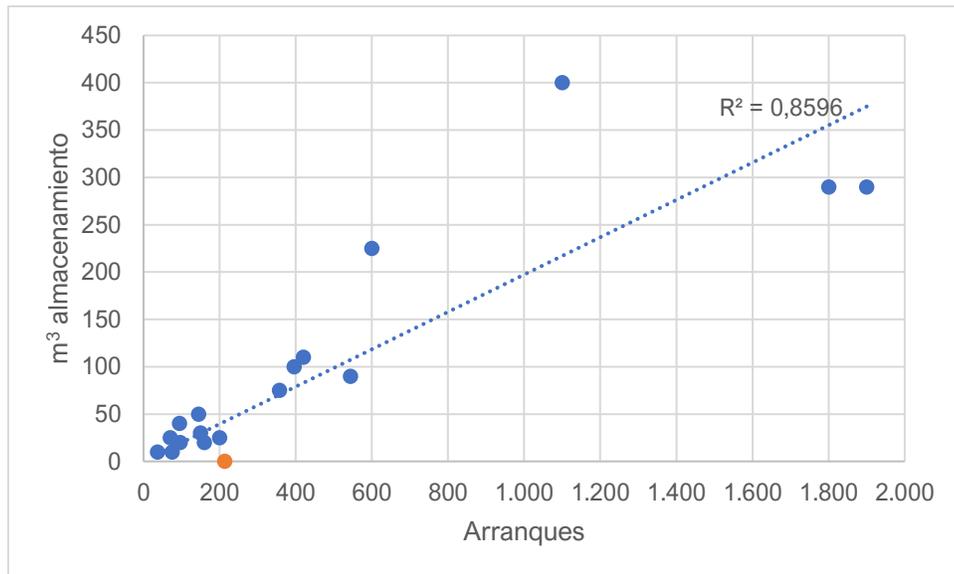
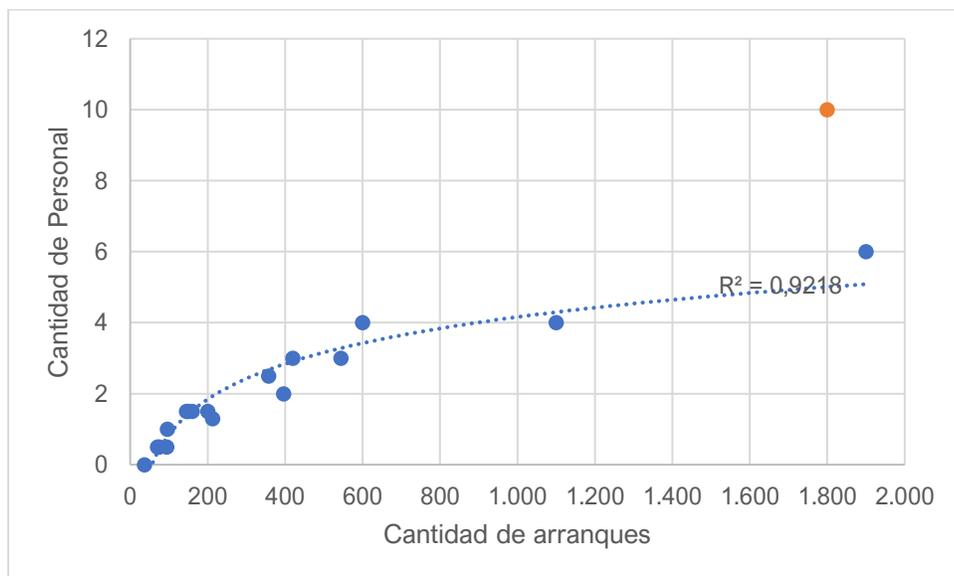


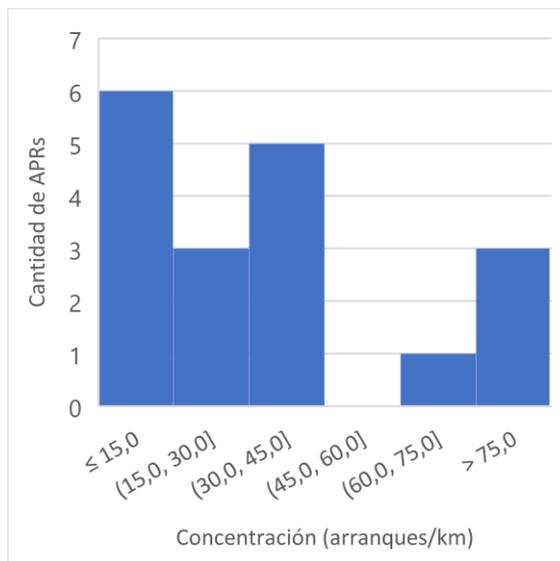
Gráfico 5-5. Cantidad de personal pagado según cantidad de arranques.  
 Como referencia se presenta una línea de tendencia logarítmica en el supuesto usual de que el personal tiene rendimientos decrecientes a escala, se excluye Mayor\_18 (en naranja).



Un supuesto que se debe estudiar es si existe correspondencia entre la cantidad de arranques y la cantidad de kilómetros construidos. Una relación de este tipo no se observó, encontrándose organizaciones muy extendidas y otras muy acotadas, sin necesariamente un correlato en la cantidad de arranques. En términos absolutos, la extensión de las redes reportada por las organizaciones varía desde los dos a los 200 kilómetros, mientras que la concentración, medida como arranques por kilómetro de red, lo hace desde los cuatro a los 275 arranques por kilómetro. En vista de que los parámetros de extensión en general se miden en función de

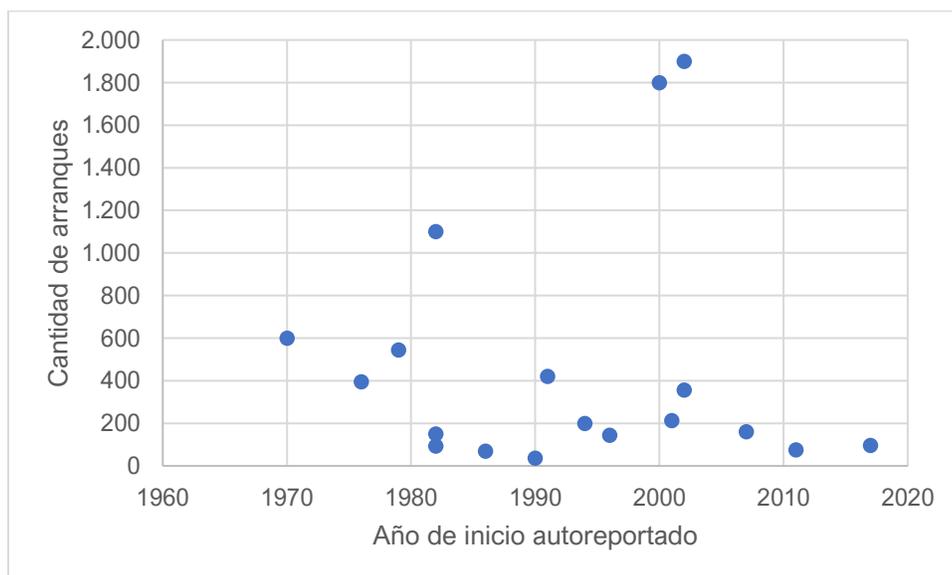
la concentración, creemos conveniente calcular este indicador pues a medida que crece la concentración se facilita más la operación. Vale la pena mencionar que la extensión de la red corresponde a una pregunta autoreportada. El Gráfico 5-6 expone el detalle de este indicador apuntando que en la muestra se encontraron organizaciones con variadas concentraciones.

Gráfico 5-6. Histograma para la variable concentración, medida como arranques por kilómetros de red, según información autoreportada.



Aunque el PAPR comenzó entregando infraestructura a aquellas comunidades más concentradas y pobladas, lo que haría suponer que organizaciones más antiguas sean más grandes, lo que se pudo observar es que la antigüedad no guarda mayor relación con el tamaño. Sin desmedro de lo anterior, las organizaciones nuevas suelen ser pequeñas. El Gráfico 5-7 muestra este ejercicio exploratorio.

Gráfico 5-7. Cantidad de arranques según año de inicio reportado por las organizaciones. Se observa que no existe relación evidente.



Un dato contextual que siempre es de interés es el nivel de ingresos en la comunidad, se analizará esto en función del tamaño de la organización. Se halló una relación en el sentido de a mayor tamaño, mayores niveles de ingreso. Esto puede deberse a que en lugares con organizaciones más grandes existen más instalaciones sociales, las cuales hacen a esas localidades más atractivas para las personas de mayores recursos. La Tabla 5-9 muestra la cantidad de organizaciones según la cantidad de arranques y según la cantidad de personas en el tramo 0%-40% de ingresos, para hacer evidente la relación, se separaron las organizaciones en quintiles según la prevalencia de este tramo de ingresos en la junta vecinal asociada.

Tabla 5-9. Cantidad de organizaciones según arranques y según porcentaje de personas en el tramo 0%-40% del Registro Social de Hogares a diciembre 2019. El valor con \* corresponde a Mediano\_15.

| CANTIDAD DE ARRANQUES | INCIDENCIA EN LA COMUNIDAD DE PERSONAS DE BAJOS RECURSOS |         |         |         |         |
|-----------------------|--|---------|---------|---------|---------|
|                       | 46%-57%  | 60%-64% | 66%-69% | 73%-74% | 75%-87% |
| 1-200                 |  | 2       | 1       | 2       | 4       |
| 201-400               |  | 1       | 2       |         |         |
| 401-600               | 1  |         | 1       | 1*      |         |
| 1.001-1.200           | 1  |         |         |         |         |
| 1.601-1.800           | 1  |         |         |         |         |
| 1.801-2.000           | 1  |         |         |         |         |
| <b>Total general</b>  | 4  | 3       | 4       | 3       | 4       |

Dentro de los datos contextuales que surgieron espontáneamente entre las personas entrevistadas y que se asocia a la composición socioeconómica de la localidad se encuentra el fenómeno de las parcelaciones. Estas parcelaciones son vistas como un fenómeno extendido y fuera de control, “la gente está toda comprando”

(APR Menor\_11, cita 58:17). En línea con esto, se comentó en algunos APRs el fenómeno de que en un terreno donde antes existía una casa, ahora existen varias, pero manteniendo el único medidor. Incluso, existirían conexiones a través de vecinos. En contra partida, sólo en un APR se comentó que la localidad estaba envejecida y en decrecimiento. Este crecimiento trae consecuencias operativas afectando la infraestructura.

Entre las consecuencias operativas en la infraestructura, las organizaciones refieren que las conexiones no formales afectan la presión de agua en la red, adicionalmente este investigador puede agregar que dificultan obtener una mirada real sobre el tamaño de la organización. Los APRs lidian con esta situación gestionando la incorporación de nuevos arranques ya sea i. pidiendo previamente el estudio de factibilidad a la DOH para asegurarse que no traerán problemas operativos, ii. demorando la instalación para después del verano, o iii. simplemente no incorporando nuevas personas. En este sentido, la región no está ajena a lo reportado a nivel nacional sobre la presión inesperada por el crecimiento de los sistemas y tampoco se encuentran necesariamente blindadas frente a cambios en la tenencia de la tierra.

De esta manera, la cantidad de arranques es un buen indicador sobre el tamaño y recursos que tienen las organizaciones, aunque habría que considerar también la concentración como una variable que presenta algo de la geografía asociada al sistema. Como se ha venido esbozando y se mostrará más claramente en el capítulo 6, la cantidad de recursos de la organización será relevante en permitirles algunas acciones o en obligarlas a tomar otras, afectando sus resultados en inclusión, participación y eficacia.

#### 5.4.2 LOS RECURSOS DE LA DIRIGENCIA Y LA PLANTA FUNCIONARIA

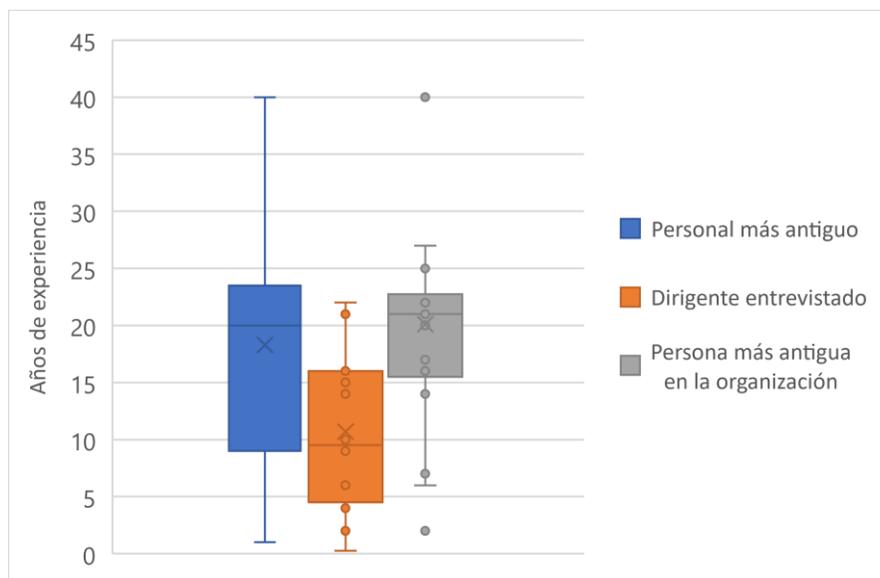
Se halló que los recursos de la dirigencia y la planta funcionaria se relacionan principalmente con su experiencia, su educación formal y su disponibilidad, además de las redes que ya se discutieron en 5.3.2. En este apartado detallamos que, como regla general, las personas en estas organizaciones tienen una amplia experiencia y todos los dirigentes tienen una alta disponibilidad, aunque sí varían en términos del nivel educacional formal que tienen, hallándose personas con formación primaria incompleta y otras con formación universitaria.

La experiencia en el sentido de quienes son más antiguos en la planta funcionaria en cada organización varía desde uno a 40 años. Entre las 18 plantas funcionarias, en la mayoría (14) la persona más antigua corresponde a un operario, en una de ellas el operador y la persona administrativa son ambas las más antiguas, y entre las restantes tres organizaciones, la persona más antigua es quien se dedica a labores administrativas. Vale la pena mencionar que en solo una organización se cuenta con una operadora.

Por su parte, los y las dirigentes entrevistadas presentarían una experiencia que varía desde los tres meses a los 22 años. Suele ocurrir que en aquellas organizaciones donde el estamento funcionario o dirigenal tiene poca experiencia, el otro estamento sí tiene una amplia experiencia. El Gráfico 5-8 muestra la distribución de la experiencia por estamento y conjunta. La única organización donde esto no ocurre (Menor\_9) corresponde

a un caso en el cual, si bien el operador es nuevo en el APR visitado, sí contaba con experiencia previa en otro; asimismo, si bien la presidenta lleva solo dos años en el cargo, ella es socia activa desde el inicio del APR, 18 años atrás. Sobre esto último, en ocho organizaciones la persona más antigua, ya sea en la planta funcionaria o dirigenal, ha estado en la organización desde su formación. Al preguntarles por el inicio de la organización, en varios APRs indicaron como comienzo las primeras gestiones para conseguir el APR, remontándose varios años antes al inicio de la operación.

Gráfico 5-8. Distribución de los años de experiencia por estamento funcionario, dirigenal y conjunto. Se observa que la experiencia de la persona más antigua se concentra entre los 15 y 25 años.



Pasando a los aprendizajes formales, el nivel educacional de las personas entrevistadas presenta una gran variación. Lo más común es que en ambos estamentos la persona entrevistada tenga la enseñanza media completa, ya sea esta de tipo técnico profesional o científico humanista. Esto ocurre en 10 organizaciones. Por otra parte, existen cuatro organizaciones donde ambos estamentos presentan un nivel educacional básico, ya sea completo o incompleto, o bien un nivel medio incompleto. En contra partida, existen cuatro organizaciones donde entre las plantas dirigenal o funcionaria presentan a alguien con formación técnica o universitaria. El detalle lo muestra la Tabla 5-10.

Tabla 5-10. Cantidad de organizaciones según nivel educacional de cada estamento y conjunta.

| ESTAMENTO  | NIVEL EDUCACIÓN MÁS ALTO DEL ESTAMENTO |                |                       |
|--|--|----------------|-----------------------|
|  | BÁSICA/MEDIA INCOMPLETA                | MEDIA/MEDIA TP | TÉCNICO/UNIVERSITARIA |
| Funcionario/a (Entrevistado/a o persona más antigua) | 7                                      | 10             | 1                     |
| Dirigente (Entrevistado/a)                           | 7                                      | 8              | 3                     |
| Conjunta (Funcionario/a y dirigente)                 | 4                                      | 10             | 4                     |

La importancia de la experiencia frente a la formación formal, y viceversa, eran espontáneamente comentadas por las personas entrevistadas. Si, por un lado, algunas personas abogaban por mejorar los conocimientos formales para poder hacer frente a todos los cambios que las organizaciones estaban viviendo; por otro, otras personas abogaban por la “universidad de la vida” o que dada su alta experiencia ya estaban en condiciones de resolver cualquier situación que emergiera. En concreto, sólo una organización al ser preguntada por las 10 razones más importantes para el buen funcionamiento del APR indicó “capacitaciones y ganas de aprender”.

Al preguntarle a la dirigencia y a los funcionarios operativos por su disponibilidad para trabajar, la gran mayoría comentaba que es un trabajo a tiempo completo para el cual deben estar siempre disponibles, incluso los días que supuestamente serían libres. La excepción se dio en cuatro organizaciones donde la dirigencia indicó que tienen una dedicación parcial o sólo para situaciones extraordinarias.

Con todo lo anterior, la experiencia es un ámbito relevante dentro de las organizaciones, encontrándose en la mayoría de ellas a alguien con al menos una década de trabajo en el APR. También pudimos hallar que algunas organizaciones visualizan que la formación formal es relevante, sobre todo frente al crecimiento y complejización de la operación. En relatos espontáneos de algunas personas entrevistadas se visualizaba que esta tensión entre experiencia y lo nuevo sólo se agudizará en el futuro con la entrada en vigencia de la ley 20.998. Más adelante, en 6.1.3 *Recursos*, detallamos que si bien a mayor número de recursos de la organización, son mayores los recursos de las personas que trabajan en ellas, esta relación presenta matices, existiendo organizaciones que, por ejemplo, son pequeños pero tienen dirigentas con estudios universitarios.

#### 5.4.3 PERCEPCIÓN SOBRE COHESIÓN COMUNITARIA: ORGANIZACIONES ENGAZADAS EN SUS COMUNIDADES

La cohesión comunitaria se esbozó en el marco teórico a través de la idea de cómo las organizaciones sin fines de lucro mantienen su identidad no-mercantil, y también se nombró en el capítulo anterior como un elemento territorial que reflejaría la propensa de la comunidad a la ayuda mutua y que sería importante pues justificaría las acciones más allá del agua en que incurren las organizaciones. En este apartado buscamos analizar en detalle este concepto pues en el terreno encontramos distintos niveles de inserción de las organizaciones en sus comunidades.

La inserción comunitaria de la organización fue medida a través de la percepción de quienes fueron entrevistados, por eso nos referimos a *percepción sobre*. Para esto se realizó una pregunta directa a las personas entrevistadas y además fueron analizados los relatos espontáneos que indicaban problemas al interior de la comunidad. Sobre la pregunta directa, enfrentados a elegir entre dos opciones sobre qué representaría mejor a su comunidad, en todas las organizaciones se indicó que “a la mayoría de las personas le interesa sólo el agua”, aunque hubo cuatro organizaciones donde a la vez se declaró que “a la comunidad

le importan los aspectos sociales y de ayuda mutua”. Se vislumbra que la percepción de asociatividad local no es la regla en las comunidades.

En este respecto, se identificaron cinco situaciones problemáticas con la comunidad. La más común, que se mencionó en cinco organizaciones, corresponde a cuando socios o usuarios del sistema realizan acusaciones infundadas a la directiva o a los trabajadores del APR. Esto incluye reclamos en redes sociales cuando hay fallas en el sistema o chismes respecto de “cuánto habrán robado”. La segunda situación que se mencionó espontáneamente corresponde al poco interés de la comunidad por asistir a asambleas, en este respecto, en cuatro organizaciones comentaron lo difícil que es atraer a la comunidad a las reuniones. Estas serían las dos situaciones más extendidas entre los APRs, las tres restantes, corresponden más a hechos particulares, los cuales cada uno ocurría en sólo una organización: usuarios que no quieren sumarse a extensiones de red y después cuestionan no haber sido incluidos; tesorero que robó dinero, aunque eventualmente lo devolvió; y reclamos al querer incorporar el IVA en las boletas.

Adicionalmente, se reportan cinco situaciones particularmente graves que impactaron el funcionamiento normal de la organización. Una es la ocasión en que se cuestionó la calidad de agua del APR, obligando a la organización a realizar diversos esfuerzos para demostrar lo adecuado del agua que se entregaba. Otra situación la vivió un trabajador quién refirió que le hacían amenazas de golpes en la calle, “encerronas”, y que la situación solo se arregló después que él comenzó a realizar amenazas también. La tercera situación correspondía a un trabajador quien sólo está esperando el despido pues en realidad ya no desea relacionarse más con la organización después de décadas de trabajar en ella. La cuarta situación se da en dos organizaciones donde en la última elección fue tanto el desinterés de la comunidad por participar que peligró la conformación formal de la organización. La quinta y última se da en dos organizaciones donde por problemas con los dueños actuales de los terrenos la organización se vio perjudicada al sufrir una multa y debió abogar por la expropiación de los terrenos.

El fenómeno las parcelaciones también merece describirse aquí pues tendrían impacto en las dirigencias quienes también se verían presionadas y la cohesión comunitaria la cual ya no existiría con las nuevas personas que se suman a la localidad:

*“Pero hoy día ya no somos social porque ya no estamos dando agua a un sector, un villorrio, que eran vecinos que se asentaron y necesitan el agua, no, le estamos dando a agua a gente que está vendiendo parcela, subdividiendo sitios, y ellos nos están tapizando con demanda de agua.*

*Y va llegando gente con otra mentalidad... En algunos sectores pasa que eso mismo hace que los dirigentes digan ‘yo no estoy preparado para seguir en esto’... Eso mismo hace que la gente no quiera participar... La preparación que tienen que tener no es la misma que cuando fundaron el comité.” (APR Mayor\_18, cita 70:17)*

Observamos que la percepción de cohesión comunitaria pareciera ser relevante en tanto no en todas las organizaciones se visualiza de igual manera. Creemos relevante este aspecto contextual ya que un APR cercano pareciera, de acuerdo con los diversos relatos, comportarse de una manera distinta que uno lejano. Esto será el foco en el análisis posterior que se hará en el capítulo 6 para concluir si es que realmente trae consecuencias en los resultados.

Con esta discusión sobre cohesión comunitaria, hemos terminado el análisis de este subcapítulo, pudiendo concluir que los APRs están lejos de ser un grupo homogéneo de organizaciones, cuya operación es igual en todo contexto. Hallamos grandes diferencias en el tipo de infraestructura, la cantidad de personal contratado, los estudios formales e informales de la dirigencia, así como su percepción sobre cohesión comunitaria. También esbozamos cómo estas características podrían estar impactando en los resultados que las organizaciones alcanzan a través del arreglo de coproducción en cada una de las condiciones de interés.

## **5.5 DISCUSIÓN: APRs DE LA REGIÓN DE LOS LAGOS COMO REFLEJO DE LA IMPORTANCIA DE LAS ORGANIZACIONES Y DE LAS PERSONAS QUE LA COMPONEN**

En este capítulo hemos caracterizado y conceptualizado el contexto de las organizaciones en la región de Los Lagos, así como sus resultados en la gestión del agua potable. Comenzamos indicando las particularidades de esta región y cómo la menor presión hídrica que presenta, en comparación a la zona centro del país, es útil para entender cómo las organizaciones funcionan *bien* previo a situaciones de estrés. Luego, continuamos revisando que algunas se acercan más a la eficacia, otras buscan instancias de participación adicionales o la inclusión económica de sus socios y socias. Asimismo, encontramos organizaciones que no alcanzan ninguno de estos objetivos.

También pudimos caracterizar los diversos entendimientos que se presentan en las organizaciones y cómo las visiones mercantil, utilitaria y solidaria se presentan en acciones y objetivos concretos a niveles diferenciados: niveles asociados al rol personal, de la organización y del arreglo mismo. En este sentido, se refuerza la apreciación de que el arreglo de coproducción es más complejo que sólo lo planteado formalmente y que es necesario comprender cómo cada organización está operando en cada uno de estos niveles.

Asimismo, revisamos las diversas acciones no esperadas que realizan las organizaciones notando que ellas están presentes en la gran mayoría de los casos, desmintiendo una posible preconcepción de las organizaciones como meras receptoras de la política pública. En este sentido hacemos evidente que un punto que no se puede evitar en una relación de coproducción corresponden a las acciones que las organizaciones inician autónomamente con el objetivo de promover una mejor entrega del servicio. De esta manera, si en otros estudios (e.g. Cantillana, 2018) se reflejaban la importancia de los liderazgos y de la acción comunitaria en momentos contenciosos de la gestión de un APR particular, nuestros resultados muestran que las acciones creativas y contenciosas son inherentes en este programa, aún si el nivel de creatividad y conflicto presentes pueden variar.

Finalmente, revisamos otras características que estarían definiendo la operación de los APRs. Estas correspondían a los recursos de la organización, de las personas, a la percepción de cohesión comunitaria y a las presiones de crecimiento. Entre estas condiciones, vale la pena volver a mencionar la emergencia del concepto de cohesión comunitaria, aspecto no planteado inicialmente como relevante pero que fue surgiendo a partir de las entrevistas analizadas en el capítulo anterior y a lo visto en el terreno detallado en este capítulo.

A partir de los casos particulares que describimos y estudiamos en este capítulo se identifican algunas líneas de investigación futuras que conectan nuestros resultados y la literatura para agua potable rural en Chile. Una de estas líneas corresponde a la extensión del análisis de ecología política presentado en Lukas et al. (2020) para el agua y suelo en las “nuevas periferias”. Si bien su análisis mostraba el posible impacto de acciones de comodificación y concentración capitalista sobre los APRs en contextos donde estos quedaban rodeados por barrios de ingresos altos cercanos a la capital nacional, el caso de Menor\_7 con sus conflictos con ESSAL, sugiere que esto podría estar ocurriendo incluso en contextos con procesos de financiación menos intensos y con menos cercanía al poder político. Además, sugiere cómo la normativa podría estar permitiendo el uso de agua limpia para no tratar los desechos, si no que sólo diluirlos.

Otra línea de investigación corresponde a la naturaleza híbrida de la escasez hídrica (Oppliger et al., 2019). En particular, muestra que la escasez hídrica institucional, esto es, escasez por problemas en la gestión, especialmente en la gestión estatal, puede ser de alta intensidad como la indicada en el artículo citado, o bien, de baja intensidad cuando la descoordinación con Vialidad y contratistas del Estado se traduce, como los ejemplos citados en nuestra investigación, en episodios esporádicos de cortes en el servicio por la intervención no prevista en redes de los APRs. Más aún, mostramos que no siempre los APRs son meras víctimas de este fenómeno, si no que algunas pueden tratar de evitarlos a través del manejo creativo que hacen de la relación que tienen con los actores estatales. Así, sería interesante analizar más en detalle, cómo estos procesos podrían promoverse.

Frente a los cambios en las organizaciones que hemos venido citando a lo largo de este y el anterior capítulo, también corresponde preguntarse cuál es la utilidad de seguir refiriéndose a este programa como *rural*. En efecto, la creciente urbanización de los espacios formalmente no urbanos, el trastoque de las relaciones entre las organizaciones y sus localidades, y los cambios en los roles de los APRs cuestionan las concepciones tradicionales de *lo rural* que hemos identificado. El cambio en la estructura socioeconómica y el creciente nivel educacional de las dirigencias, también son ejemplos de un territorio en transformación. Esto invita a construir nuevos entendimientos sobre qué significa *rural* ahora en los territorios donde operan los APRs. Retomar el concepto de nueva ruralidad o bien, el de ciudadanía rural (Bustos-Gallardo, 2021) pueden ser de utilidad. Esto incluye las nuevas percepciones que pueden existir frente a lo que hace especial el servicio coproducido estudiado en nuestra investigación, nos referimos a los significados y percepciones sobre el agua en estos territorios rurales en transformación.

Con la información que hemos ido analizando se hace evidente el rol protagonista que tienen las organizaciones en los distintos resultados que se alcanzan durante la entrega del servicio. El arreglo de coproducción se presenta entonces como lo formal, con los roles preestablecidos y la forma de esperada de operar según las directrices estatales, pero también como lo informal, con los roles que no se cumplen y los que se inventan, más las acciones creativas cuando lo esperado no es suficiente o posible.

Sin embargo, el análisis presentado en este capítulo no nos permite esbozar claramente relaciones de causalidad entre estos aspectos y la participación, inclusión y eficacia del servicio. El análisis cualitativo comparativo que presentamos en el siguiente capítulo, avanzará en esa dirección buscando patrones o configuraciones que permitan explicar la presencia o ausencia de los distintos resultados. Este análisis utilizará toda la información presentada en este capítulo para categorizar cada APR y estudiar las relaciones entre las características explicativas y las explicadas que hemos venido utilizando a lo largo de la investigación.

## **6 CAMINOS HACIA LOS RESULTADOS EN LOS APRs VISITADOS**

Esta tesis comenzó explicando cómo una relación de coproducción de agua potable rural se convierte en un lugar que merece una mirada crítica que considere aspectos más allá de la sola entrega del servicio pues existen distintos caminos hacia la ausencia o presencia de las condiciones resultados de interés para esta investigación. Hemos venido detallando que estos resultados los separamos en los aspectos asociados a la eficacia, inclusión económica y participación en el servicio entregado. En los capítulos anteriores se ha explicado cómo estos aspectos teóricos se han manifestado a lo largo de la historia de este programa y en la actualidad en la región de Los Lagos.

A partir de las manifestaciones concretas hemos podido conceptualizar las ideas fuerza que guían esta tesis, especialmente aquellas que se hipotetiza serían claves en los resultados que las organizaciones alcanzan: bricolaje institucional, bricolaje emprendedor y cohesión comunitaria. Con lo anterior, en este capítulo utilizamos la información recogida en las organizaciones para operacionalizar cada concepto, construyendo para cada uno un indicador. Los indicadores creados permitirán identificar cuáles aspectos podrían estar incidiendo en los distintos resultados que las organizaciones alcanzan. A través de la comparación de las 18 organizaciones estudiadas, mostramos que existen algunas características de las organizaciones que, si bien no aplicarían a todos los casos, se relacionan con la presencia o ausencia de eficacia, inclusión y participación.

El capítulo se encuentra ordenado como sigue. Primero se desarrollan las características identificadas como condiciones explicativas y cómo se construye un índice que refleja cada una de ellas. Luego, existe un subcapítulo dedicado a cada resultado comenzando con la eficacia, siguiendo con la inclusión económica y terminando con la participación. Tras esto, el último subcapítulo discute los resultados y concluye.

### **6.1 HACIA UNA CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA REGIÓN DE LOS LAGOS**

Entre las posibles condiciones explicativas, la tesis tiene foco en el bricolaje institucional y el emprendedor, pero, además, identificó algunas situaciones contextuales relevantes. Entre estas últimas, se consideraron especialmente relevantes los ámbitos de los recursos de la organización y de cohesión comunitaria. A continuación, mostramos cómo a partir de la muestra se ha logrado construir un indicador para cada uno de estos aspectos.

Cada indicador nos permite resumir la información relacionada en cada caso/organización, más aún, nos proporciona un ordenamiento en el cual cada APR irá desde menor a mayor valor en el indicador. Con esto, una categorización emerge naturalmente, a saber: “los APRs donde el indicador es alto” vs “los APRs donde el indicador es bajo”. Este subcapítulo explica esta categorización para las cuatro características mencionadas al inicio.

Esta categorización nos permitió comparar las condiciones explicativas con las explicadas en aseveraciones del estilo: “Los APRs con el indicador 1 alto, generalmente, tienen el indicador A también alto”. Así, se pudieron explorar relaciones causales entre la presencia de una característica, digamos bricolaje emprendedor, y un resultado, por ejemplo, eficacia.

El subcapítulo comienza analizando el bricolaje institucional, sigue con el emprendedor, continua con la discusión sobre recursos y termina con el análisis de la percepción de cohesión comunitaria. En cada uno de estos apartados se resumen los hallazgos mostrados en el capítulo anterior y se presentan cómo estos son sintetizados en un indicador ad-hok. El subcapítulo termina mostrando todas las categorizaciones realizadas.

### 6.1.1 BRICOLAJE INSTITUCIONAL

Bricolaje institucional se ha referido como una mezcla entre los diversos objetivos que podrían estar persiguiendo los APRs. Esto se traducía en distintos entendimientos sobre el rol de la dirigencia, de la organización en la provisión del servicio, y en los objetivos del arreglo de coproducción. Este último aspecto, que llamábamos bricolaje institucional de propósito en el capítulo anterior, será el de interés pues corresponde al ámbito menos estudiado, y porque se relaciona con los servicios adicionales de la organización y su rol en el desarrollo de la comunidad más allá de la entrega de agua. Asimismo, tal como hemos venido comentando, corresponde a un aspecto contencioso pues desde el Estado, a través de la sanitaria, promueve la eliminación de estos servicios y esta preocupación que va más allá del agua.

En el capítulo anterior la clasificación ya se había esbozado al identificar que existían organizaciones que declaraban una preocupación por la ayuda mutua al interior de la organización o una preocupación por el desarrollo de la comunidad. Asimismo, identificamos algunas organizaciones que, si bien no declaraban un entendimiento particular por ir más allá de la entrega del agua, en la práctica sí entregan servicios adicionales o bien comprendían que la entrega del agua es un proceso complejo donde existen distintos actores.

A partir de lo anterior se puede operacionalizar una clasificación ordenada para las organizaciones según lo que sigue:

- No presenta bricolaje institucional de propósito, foco en el servicio. Son organizaciones cuyo entendimiento de la “función social” del APR se circunscribe a la entrega de agua y no existe un entendimiento complejo del servicio. Se observa una organización en esta subcategoría, la cual no presenta otros servicios.
- Presenta poco bricolaje institucional de propósito, complejiza la entrega del agua. Reportan su función social como la entrega de agua, pero desde una perspectiva más compleja que visualiza el rol del Estado y el impacto que tiene el agua en sus comunidades. Ocho organizaciones se clasifican en esta categoría y todas presentan otros servicios.

- Presenta bricolaje institucional de propósito, integra a la comunidad. En sus reportes indican que, además de la entrega de agua entregan otros servicios a la comunidad o bien que la organización debe promover la ayuda mutua entre sus miembros. Ocho organizaciones son ejemplo de esta categoría, de las cuales cuatro muestran otros servicios.
- Presenta mucho bricolaje institucional de propósito, desarrolla la comunidad. En sus respuestas explican que son actores claves de la comunidad y que la entrega del agua es un medio para promover el desarrollo de la comunidad a través de variadas iniciativas. Solo una organización refleja esta categoría, la cual entrega diversos servicios a la comunidad.

### 6.1.2 BRICOLAJE EMPRENDEDOR

Al estudiar el bricolaje emprendedor en el capítulo anterior se identificó que existían cuatro ámbitos donde este se reflejaba: la administración de la norma, de los recursos y de la relación con actores estatales, más el ámbito de innovación. De estos ámbitos, se observó que la administración de la norma es en general algo pasivo por lo que no la consideraremos. Asimismo, se observó que todas las organizaciones presentan algún nivel de emprendimiento en estos ámbitos, pero a la vez, se visualizó que existen organizaciones que se destacan por presentar una alta intensidad en ellos. En vista de esto, se clasificará a las organizaciones según su intensidad en estos ámbitos.

Para realizar la clasificación buscada, es importante definir primero qué se considerará como una organización “intensa” en un ámbito. La Tabla 6-1 muestra cómo a partir de los subámbitos es posible realizar esta definición. Notar que estos ámbitos y subámbitos ya se describieron en el capítulo anterior.

*Tabla 6-1. Ámbitos y subámbitos utilizados para definir cuáles organizaciones son "intensas" en bricolaje emprendedor*

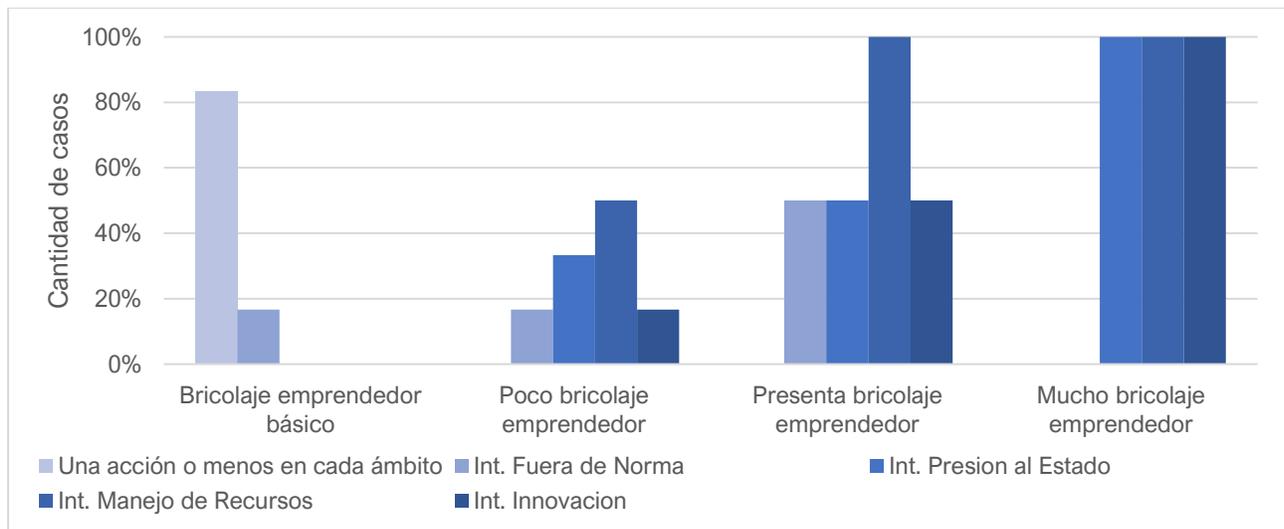
| ÁMBITO   | SUBÁMBITO  | CANTIDAD DE SUBÁMBITOS SOBRE EL CUAL SE CONSIDERA INTENSO | CANTIDAD DE ORGANIZACIONES INTENSAS |
|--|--|---|-------------------------------------|
| <b>Innovación</b>  | 1. Cambio de estatutos<br>2. Innovación tecnológica  | 1   | 7                                   |
| <b>Administración de los recursos</b>                      | 3. Beneficios para los trabajadores<br>4. Perjuicio para los trabajadores<br>5. Generan otros ingresos<br>6. Tienen iniciativa para proyectos<br>7. Buscan información en diversos lugares | 2   | 9                                   |
| <b>Administración de la relación con actores estatales</b> | 8. Presiona al Estado<br>9. Supervisa al Estado<br>10. Contacta Autoridades  | 2   | 6                                   |

A partir de esta clasificación, es posible ordenar las organizaciones según son intensas en uno o más ámbitos. Resultando las siguientes subcategorías:

- Con bricolaje emprendedor básico. La organización es no intensa en todos los ámbitos. Usamos la etiqueta de básico pues todas las organizaciones presentan al menos una acción, especialmente en los ámbitos de la administración de los recursos y de la relación con actores estatales, sin embargo, existe una diferencia cualitativa entre estas organizaciones y aquellas que presentan más acciones. Seis organizaciones se clasificaron de esta manera
- Presenta poco bricolaje emprendedor. La organización es intensa en un solo ámbito, ya sea en la administración de los recursos o de la relación con actores estatales, o de innovación. Seis organizaciones se ajustan a esta clasificación.
- Presenta bricolaje emprendedor. La organización es intensa en al menos dos grupos de acciones. En esta clasificación son incluidas dos organizaciones.
- Presenta mucho bricolaje emprendedor. La organización es intensa en los tres ámbitos estudiados. Se clasificaron de esta manera cuatro organizaciones.

El Gráfico 6-1 muestra la distribución de los ámbitos en los cuales las organizaciones con intensas, según su lugar en la clasificación para bricolaje emprendedor.

Gráfico 6-1. Porcentaje de organizaciones, según clasificación, que son intensas en los distintos ámbitos.



### 6.1.3 RECURSOS

Como vimos antes, una característica contextual identificada como relevante es la cantidad de recursos con los que cuenta cada organización. Estos recursos podrían ser financieros, tecnológicos, humanos y de conocimientos. A su vez, pueden estar relacionados con la organización o con la dirigencia y la planta funcionaria de la organización.

Los recursos de la organización se ven fuertemente vinculados a la cantidad de arranques y a la concentración de hogares. En este sentido, cómo se observó en el capítulo anterior, los arranques logran predecir de manera bastante precisa la cantidad de personal en la organización, así como la incidencia de pobreza en la localidad.

Asimismo, se observó que era importante complementar esta información con la concentración, pues refleja la extensión geográfica de la organización.

Los recursos de las personas que trabajan y dirigen la organización se operacionalizan como su nivel educacional y la disponibilidad de la dirigencia para la organización. Notar que no se incluye la experiencia pues, cómo también se indicó en el capítulo anterior, no habría mayor diferencia entre ellas respecto de esto. Notar también que en el capítulo anterior estudiamos la disponibilidad cómo parte del bricolaje institucional personal, sin embargo, resultó más pertinente considerarlo como un recurso al cual la organización puede acceder ya que en los relatos, más que la falta de un entendimiento creativo entre aquellas personas con poca disponibilidad se visualizó restricciones materiales como tener que trabajar o cuidar a la familia.

La combinación de estos dos tipos de recursos entregó una clasificación ordenada según muestra la Tabla 6-2.

*Tabla 6-2. Definición de la operacionalización según los recursos de la organización y de la dirigencia/funcionarias. En cada casilla se indica la clasificación final y la cantidad de organizaciones en esa casilla específica. Las casillas vacías no se observaron.*

|   | <b>No disponibles o con educación formal menor a media</b> | <b>Disponibles y con educación media</b> | <b>Disponibles y con educación universitaria</b> |
|---|--|--|--|
| <b>Pequeños (arranques hasta 200) y desconcentrados (hasta 15 arranques por km)</b> | Casi sin recursos (n=1)                                    | Casi sin recursos (n=2)                  |  |
| <b>Pequeños y concentrados (desde 15 arranques por km)</b>                          | Casi sin recursos (n=3)                                    | Pocos recursos (n=2)                     | Con recursos (n=1)                               |
| <b>Medios (arranques entre 200 y 1.000)</b>   | Pocos recursos (n=3)                                       | Con recursos (n=2)                       | Con muchos recursos (n=1)                        |
| <b>Grandes (arranques sobre 1.000)</b>  |  | Con muchos recursos (n=2)                | Con muchos recursos (n=1)                        |

De esta manera, con la combinación de los dos ámbitos se generan cuatro grupos según lo siguiente:

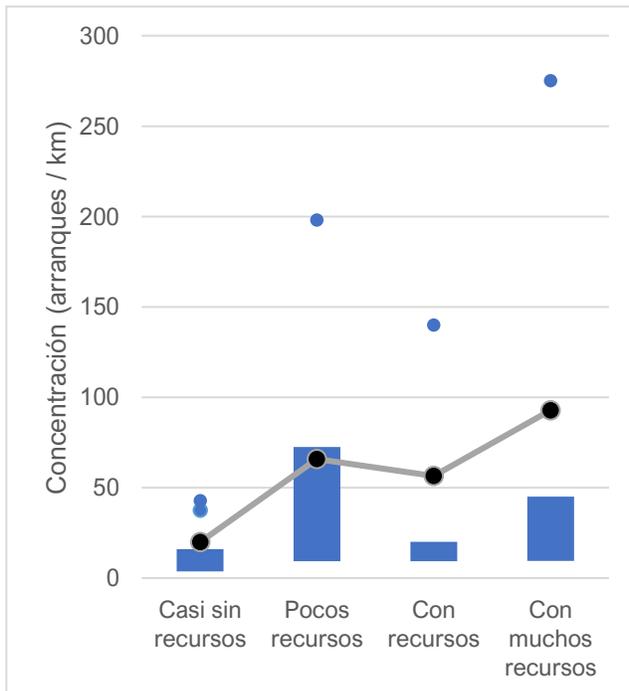
- Aquellos con muchos recursos. Son aquellos que tienen arranques sobre 1.000, la persona con mayor educación formal alcanza al menos la enseñanza media, y quien ocupa la presidencia tiene disponibilidad total. Se incorpora en esta categoría a Mediano\_15, que si bien no tiene 1.000 arranques tiene más de 500 y cuenta con un dirigente con formación universitaria completamente disponible. Se totalizan cuatro organizaciones en esta categoría.
- Aquellos con recursos. Corresponden a los APRs medianos que tienen arranques sobre 200 y hasta 1.000, la persona con mayor educación formal alcanza al menos la enseñanza media y el presidente tiene disponibilidad total. Se observaron tres organizaciones, las cuales tienen siempre más de una

persona contratada. Se incorpora en esta categoría a Menor\_9 que, si bien informa 190 arranques, cuenta con una dirigente con formación universitaria completamente disponible. En esta categoría se identifican tres organizaciones.

- Organizaciones con pocos recursos. Corresponden a APRs pequeños pero concentrados, tienen hasta 200 arranques y una concentración mínima de 15. Junto con lo anterior, la persona con mayor educación formal alcanza al menos la enseñanza media, y el presidente tiene disponibilidad total. Además, se incorporan aquí aquellos APRs que en base a sus arranques deberían ser “con recursos” pero cuya dirigencia informa que no está disponible o donde nadie cuenta con la formación media completa. En total existen cinco organizaciones en esta categoría.
- Organizaciones casi sin recursos. Son APRs pequeños pero desconcentrados, en específico, tienen hasta 200 arranques y una concentración máxima de 15. Además, se incorporan aquí aquellos APRs que en base a sus arranques deberían ser “con pocos recursos” pero cuya dirigencia informa que no está disponible o donde nadie cuenta con la formación media completa. Seis organizaciones son clasificadas en esta subcategoría.

Los Gráfico 6-2, Gráfico 6-3, Gráfico 6-4, Gráfico 6-5 y Gráfico 6-6 entregan un perfil visual de cada subcategoría según las características principales comentadas:

*Gráfico 6-2. Concentración según subcategoría de recursos. Se indica el promedio general con puntos negros. Con puntos azules se indican los valores más altos en cada categoría.*



*Gráfico 6-3. Cantidad de arranques según subcategoría de recursos. Se indica el promedio general de la categoría con puntos negros y el valor máximo con puntos naranjos.*

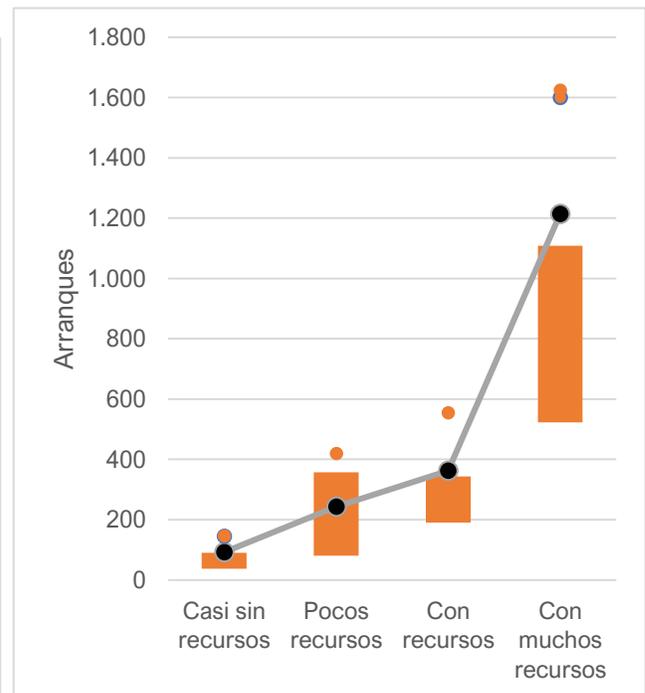


Gráfico 6-4. Valores que alcanza la incidencia del grupo con ingresos 0-40% de acuerdo al Registro Social de Hogares, según subcategoría de recursos.

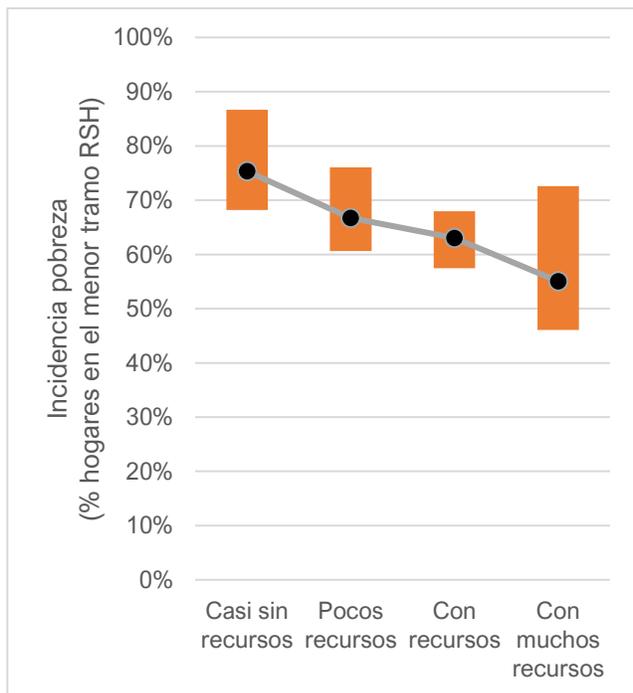


Gráfico 6-5. Cantidad de personal según subcategoría de recursos.

Se indica el promedio general de la categoría con puntos negros y el valor máximo que escapa a la muestra con un punto naranja.

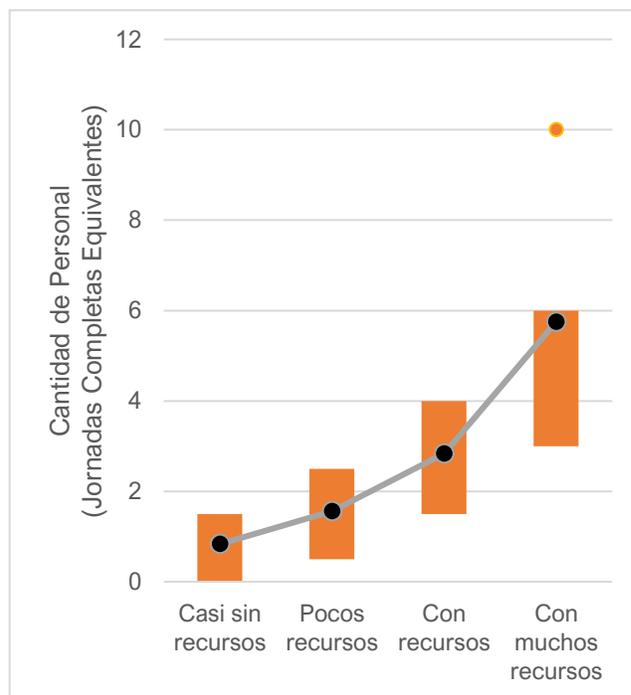
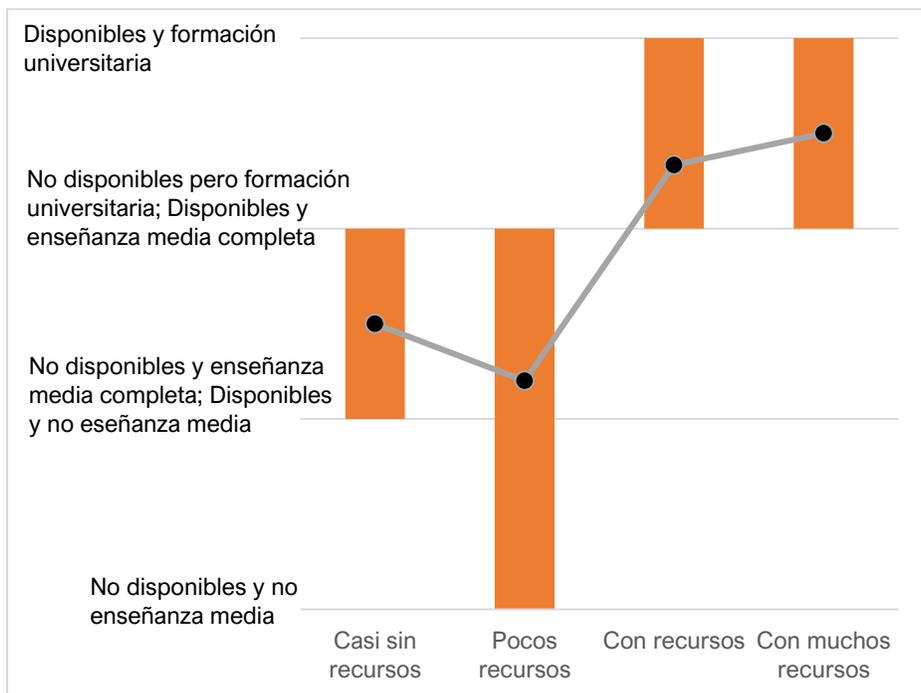


Gráfico 6-6. Valores que alcanzan los recursos asociados al persona y dirigencia (disponibilidad y nivel educacional).



#### 6.1.4 PERCEPCIÓN DE COHESIÓN COMUNITARIA

La última condición que analizamos por su efectos sobre los resultados de los APRs corresponde a la cohesión comunitaria que la organización percibe comunidad, esta percepción se relaciona con qué tanto se refleja la organizaciones en los intereses de ayuda mutua presentes en la localidad. Este concepto emergió al preguntarles a las personas entrevistadas a nivel nacional y regional sobre las razones por las cuales algunas organizaciones se embarcarían en otros servicios más allá del agua. De esta manera, en el capítulo anterior, al definir de manera más precisa este concepto se llegó a identificar que había organizaciones donde existían problemas graves con la comunidad y algunas donde se percibe que a la comunidad sí le interesan los aspectos de ayuda mutua. Notar que la condición de bricolaje institucional se refiere a si la *organización* presenta una preocupación por la ayuda mutua, mientras que lo que definimos aquí se refiere a la *comunidad*. Como se observa en la Tabla 6-5 al final del subcapítulo, estas preocupaciones no siempre coinciden.

A partir de las respuestas obtenidas se definieron cuatro categorías como sigue:

- Organizaciones que perciben mucha cohesión comunitaria. Son organizaciones que al ser preguntadas sobre los intereses de la comunidad indican que a su localidad les interesa el agua, pero también los aspectos sociales y de ayuda mutua; además no informan ningún problema en la relación con su comunidad. Se identifican dos organizaciones.
- Organizaciones que perciben cohesión comunitaria. Son organizaciones que indican que a la comunidad le interesa sólo el agua, pero no reportaron problemas con ella. Se clasificaron en esta categoría ocho organizaciones.
- Organizaciones que perciben un poco de cohesión comunitaria. Una organización que indicó que a su comunidad le importan los aspectos sociales, pero comentó un problema grave con ella fue clasificada en esta categoría.
- Organizaciones que no perciben cohesión comunitaria. Son organizaciones que indican que a la comunidad sólo le interesa el agua y además reportan algún conflicto grave con su comunidad. Siete organizaciones se clasificaron bajo este criterio.

#### 6.1.5 CASOS CLASIFICADOS Y QCA

A partir de las cuatro categorías anteriores es posible entregar un valor a cada organización. La Tabla 6-3 a continuación, muestra el detalle de cada caso y cómo quedaría su clasificación final.

Tabla 6-3. Clasificación final de cada organización según las cuatro características principales.

| APR        | BRICOLAJE INSTITUCIONAL DE PROPÓSITO | BRICOLAJE EMPRENDEDOR         | RECURSOS            | PERCEPCIÓN DE COHESIÓN COMUNITARIA |
|------------|--------------------------------------|-------------------------------|---------------------|------------------------------------|
| Mediano_13 | Poco b. institucional                | Poco b. emprendedor           | Con recursos        | Con cohesión                       |
| Mediano_15 | Presenta mucho b. institucional      | Presenta mucho b. emprendedor | Con muchos recursos | Con cohesión                       |

| <b>APR</b>        | <b>BRICOLAJE INSTITUCIONAL DE PROPÓSITO</b> | <b>BRICOLAJE EMPRENDEDOR</b>  | <b>RECURSOS</b>     | <b>PERCEPCIÓN DE COHESIÓN COMUNITARIA</b> |
|-------------------|---|-------------------------------|---------------------|---|
| <b>Mediano_16</b> | Algo de b. institucional                    | Presenta mucho b. emprendedor | Con recursos        | Sin cohesión                              |
| <b>Menor_11</b>   | Algo de b. institucional                    | Poco b. emprendedor           | Pocos recursos      | Poca cohesión                             |
| <b>Pequeño_2</b>  | Algo de b. institucional                    | B. emprendedor básico         | Casi sin recursos   | Sin cohesión                              |
| <b>Menor_8</b>    | Algo de b. institucional                    | Presenta mucho b. emprendedor | Pocos recursos      | Con cohesión                              |
| <b>Menor_6</b>    | Algo de b. institucional                    | B. emprendedor básico         | Casi sin recursos   | Sin cohesión                              |
| <b>Menor_12</b>   | Poco b. institucional                       | B. emprendedor básico         | Pocos recursos      | Sin cohesión                              |
| <b>Mayor_18</b>   | Poco b. institucional                       | Presenta mucho b. emprendedor | Con muchos recursos | Con cohesión                              |
| <b>Menor_9</b>    | Poco b. institucional                       | Poco b. emprendedor           | Con recursos        | Con cohesión                              |
| <b>Pequeño_3</b>  | No presenta b. institucional                | B. emprendedor básico         | Pocos recursos      | Sin cohesión                              |
| <b>Pequeño_1</b>  | Poco b. institucional                       | Presenta b. emprendedor       | Casi sin recursos   | Sin cohesión                              |
| <b>Mayor_17</b>   | Poco b. institucional                       | B. emprendedor básico         | Con muchos recursos | Sin cohesión                              |
| <b>Pequeño_4</b>  | Algo de b. institucional                    | Presenta b. emprendedor       | Casi sin recursos   | Mucha cohesión                            |
| <b>Mediano_14</b> | Algo de b. institucional                    | Poco b. emprendedor           | Pocos recursos      | Mucha cohesión                            |
| <b>Menor_10</b>   | Algo de b. institucional                    | Poco b. emprendedor           | Casi sin recursos   | Con cohesión                              |
| <b>Menor_7</b>    | Poco b. institucional                       | Poco b. emprendedor           | Con muchos recursos | Con cohesión                              |
| <b>Pequeño_5</b>  | Poco b. institucional                       | B. emprendedor básico         | Pocos recursos      | Con cohesión comunitaria                  |

Para entregar más claridad sobre los casos, las Tabla 6-4 y Tabla 6-5 muestran su clasificación según dos características simultáneamente.

Tabla 6-4. Clasificación de los casos según la presencia de bricolaje emprendedor (en el eje horizontal) y de recursos (eje vertical).

|                            |                                    |                            |                                |                                      |
|----------------------------|------------------------------------|----------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| <b>Con muchos recursos</b> | Mayor_17                           | Menor_7                    |                                | Mediano_15<br>Mayor_18               |
| <b>Con recursos</b>        |                                    | Mediano_13<br>Menor_9      |                                | Mediano_16                           |
| <b>Con pocos recursos</b>  | Menor_12<br>Pequeño_3<br>Pequeño_5 | Menor_11<br>Mediano_14     |                                | Menor_8                              |
| <b>Casi sin recursos</b>   | Pequeño_2<br>Menor_6               | Menor_10                   | Pequeño_1<br>Pequeño_4         |                                      |
|                            | <b>B. emprendedor básico</b>       | <b>Poco b. emprendedor</b> | <b>Presenta b. emprendedor</b> | <b>Presenta mucho b. emprendedor</b> |

Tabla 6-5. Clasificación de los casos según la presencia de bricolaje institucional (eje horizontal) y percepción de cohesión comunitaria (eje vertical).

|                           |                                     |   |                                    |  |
|---------------------------|-------------------------------------|---|------------------------------------|--|
| <b>Con mucha cohesión</b> |                                     |   | Pequeño_4<br>Mediano_14            |  |
| <b>Con cohesión</b>       |                                     | Mediano_13<br>Mayor_18<br>Menor_9<br>Menor_7<br>Pequeño_5 | Menor_8<br>Menor_10                | Mediano_15                             |
| <b>Con poca cohesión</b>  |                                     |   | Menor_11                           |  |
| <b>Sin cohesión</b>       | Pequeño_3                           | Menor_12<br>Pequeño_1<br>Mayor_17                         | Mediano_16<br>Pequeño_2<br>Menor_6 |  |
|                           | <b>No presenta b. institucional</b> | <b>Poco b. institucional</b>                              | <b>Presenta b. institucional</b>   | <b>Presenta mucho b. institucional</b> |

Finalmente cabe mencionar que a lo largo de los análisis de QCA, se considerarán las dos categorías más positivas como presencia de la condición y las dos categorías más negativas como ausencia de la misma.

## 6.2 BRICOLAJES TIENEN UN IMPACTO EN LA PRESENCIA/AUSENCIA DE EFICACIA

Ya categorizadas las características que consideramos explicativas corresponde ahora analizar las condiciones resultado. A partir de estas categorizaciones pudimos, a través de un QCA, buscar patrones que relacionen las primeras con las segundas. De esta manera, este subcapítulo comienza analizando el resultado más inmediato al pensar en un servicio coproducido: la eficacia del mismo.

Este subcapítulo, al igual que los siguientes dos, comienza con la categorización del resultado de interés, en este caso, eficacia. De esta manera, definimos qué corresponderá a una organización muy eficaz y una con problemas de eficacia, así como dos categorías intermedias. Podemos adelantar que esto depende básicamente de la cantidad de cortes que la organización presente, aunque toma en cuenta también situaciones problemas en relación a la presión y la calidad del agua. Posterior a esta clasificación, el subcapítulo comienza con el momento analítico del QCA propiamente tal. Lo primero será realizar un análisis de necesidad para estudiar si existe alguna característica transversal a toda organización eficaz o muy eficaz. Lo segundo será realiza un análisis de suficiencia para investigar la existencia de características que sólo se presentan en organizaciones eficaces o muy eficaces.

Además de buscar los patrones recién mencionados, en los escenarios donde encontramos las relaciones recién comentadas, también se analizan los mecanismos causales que relacionarían las condiciones explicativas con las de resultado. Para esto, se utilizó el conocimiento de los casos individuales junto a comparaciones caso a caso más detalladas para poder concluir.

### 6.2.1 OPERACIONALIZANDO EFICACIA

Para definir cuáles organizaciones alcanzan de mejor manera su objetivo de entregar agua en cantidad, calidad y continuidad, es necesario primero construir un indicador que refleje esta condición que llamamos eficacia. Para este fin, se consolidó en un solo valor la cantidad de cortes autoreportados, así como la autopercepción sobre la calidad y presión del agua.

Para esta clasificación se dio más énfasis a los cortes, ya que muestra un problema más dramático, siempre que la calidad del agua sea buena. Para traducir los cortes en un indicador, se ponderaron los cortes totales planificados y no planificados, así como también los cortes parciales no planificados y se calculó un “número de cortes equivalentes anuales”. Estos cortes equivalentes permiten comparar de mejor manera las organizaciones. Para el cálculo se hicieron varias transformaciones:

- A. Las personas respondían con un dato de frecuencia “un corte cada N meses”, eso se transformó a cantidad de cortes al año, de la siguiente manera:

| FRECUENCIAS REPORTADAS               | CORTES AL AÑO |
|--------------------------------------|---------------|
| <b>Entre 0 y 3 meses</b>             | 6             |
| <b>Más de 3 meses, pero hasta 6</b>  | 2             |
| <b>Más de 6 meses, pero hasta 12</b> | 1             |
| <b>Más de 12 meses</b>               | 0             |

- B. Posteriormente, los tipos de cortes se ponderaron para reflejar las molestias percibidas por los usuarios. Los cortes totales no planificados se ponderaron por 1,5; reflejando que todos los usuarios se verán afectados y que no pudieron prepararse. Los cortes totales planificados no se ponderan, quedando con su valor original, en el entendido que las personas al menos pudieron prepararse para

el evento. Finalmente, los cortes parciales no planificados se ponderan por 0,5 pues sólo algunas de las personas sufren estos cortes.

- C. Una vez calculados los cortes anuales equivalentes, se clasificaron las organizaciones según la cantidad de cortes equivalentes:
- a. Organizaciones con pocos cortes equivalentes: Hasta tres al año
  - b. Organizaciones con cortes equivalentes razonables: Hasta seis al año, pero más de tres
  - c. Organizaciones con muchos cortes equivalentes: Hasta 12 al año, pero más de seis
  - d. Organizaciones con poca continuidad: Más de 12 al año.

Una vez obtenido este valor según la cantidad de cortes equivalentes, el indicador/categoría final tomó en cuenta, además de los cortes, la autopercepción sobre presión y calidad, arribando a las siguientes subcategorías:

1. Organizaciones muy efectivas: Organizaciones con pocos cortes equivalentes, sin problemas de calidad y ni presión reportados. Tres organizaciones son consideradas de esta manera.
2. Organizaciones efectivas: Organizaciones con una cantidad de cortes equivalentes razonable, sin problemas de calidad ni de presión; o bien, organizaciones con pocos cortes, pero con problemas de calidad o presión, aunque no con problemas en ambos. Las organizaciones clasificadas en esta categoría fueron cinco.
3. Organizaciones poco efectivas: Organizaciones con una cantidad de cortes equivalentes razonable, pero con un problema, ya sea de calidad o presión; o bien, organizaciones con pocos cortes, pero con problemas de calidad y presión; o bien, organizaciones con muchos cortes, pero sin otros problemas. Cuatro organizaciones fueron consideradas en esta categoría.
4. Organizaciones con problemas de eficacia: Organizaciones con poca continuidad; o con muchos cortes y problemas adicionales; o con cortes razonables y con dos problemas adicionales; o con pocos cortes, pero con problemas graves. Este último subcriterio se da en Menor\_12 que debe racionar el servicio durante algunos meses. Se hallaron seis organizaciones que cumplen este criterio.

Los Gráfico 6-7 y Gráfico 6-8 muestran los datos para cada categoría resultante:

Gráfico 6-7. Cantidad de cortes anuales equivalentes según clasificación de eficacia.

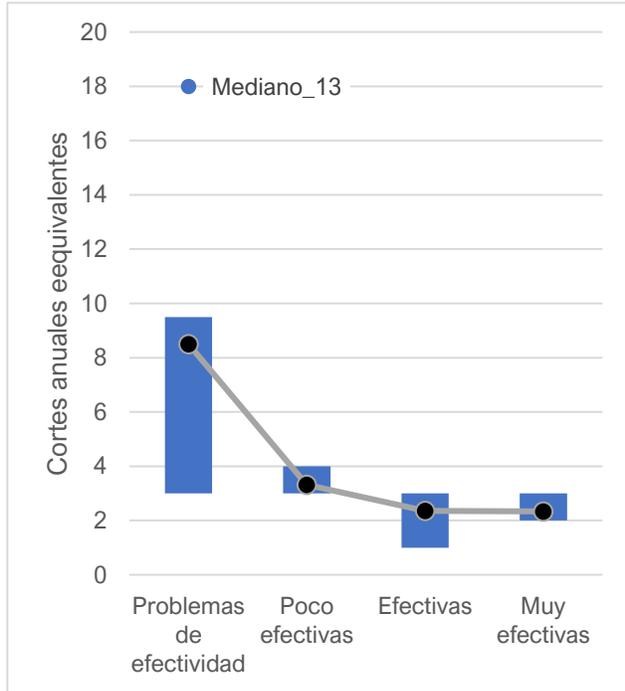
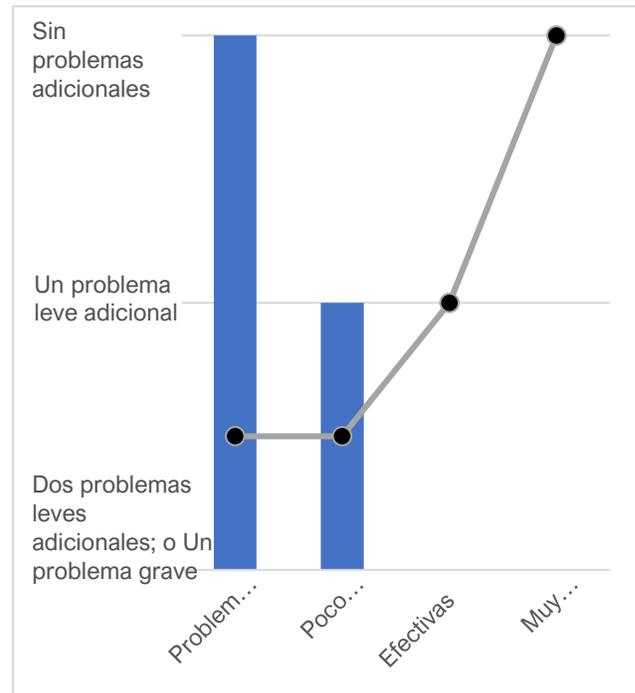


Gráfico 6-8. Cantidad de problemas adicionales según categoría de eficacia. Los problemas adicionales corresponden a un problema en la presión o la calidad.



Con todo, las organizaciones quedaron clasificadas según eficacia de la manera en que se muestra en la Tabla 6-6.

Tabla 6-6. Clasificación final de las organizaciones según su eficacia.

| APR        | CATEGORÍA EFICACIA   |
|------------|----------------------|
| Mediano_13 | Problema de eficacia |
| Mediano_15 | Muy efectivas        |
| Mediano_16 | Efectivas            |
| Menor_11   | Poca eficacia        |
| Pequeño_2  | Muy efectivas        |
| Menor_8    | Efectivas            |
| Menor_6    | Problema de eficacia |
| Menor_12   | Problema de eficacia |
| Mayor_18   | Efectivas            |
| Menor_9    | Problema de eficacia |
| Pequeño_3  | Problema de eficacia |
| Pequeño_1  | Muy efectivas        |
| Mayor_17   | Poca eficacia        |
| Pequeño_4  | Efectivas            |
| Mediano_14 | Poca eficacia        |

| APR       | CATEGORÍA EFICACIA   |
|-----------|----------------------|
| Menor_10  | Problema de eficacia |
| Menor_7   | Poca eficacia        |
| Pequeño_5 | Efectivas            |

## 6.2.2 ANÁLISIS DE NECESIDAD: BRICOLAJES EMERGEN COMO IMPORTANTES PARA LA EFICACIA

En este momento ya tenemos todo lo requerido para realizar un QCA: las condiciones explicativas definidas en el primer subcapítulo y la condición resultado definida recién. Comenzamos el análisis buscando identificar qué condiciones estarían presentes siempre que se encuentra la variable de resultado, es decir, buscamos cuáles características podrían ser consideradas como necesarias para organizaciones efectivas.

Para lo anterior, se revisan todas las posibles de combinaciones de condiciones, incluyendo considerar condiciones individuales, y se analiza si las organizaciones que presentan estas combinaciones también presentan eficacia. Al revisar las combinaciones de condiciones más promisorias, según los parámetros que mencionamos en la metodología, encontramos que se destacan la presencia de bricolaje pero que ninguna alcanza el valor usual de consistencia para ser considerada relevante. De esta manera, no es posible concluir que haya una característica que sea necesaria para alcanzar la eficacia. Los detalles se encuentran en la Tabla 6-7.

*Tabla 6-7. Indicadores de análisis de necesidad para el resultado "Eficacia".  
La cantidad total de casos que presentan eficacia es 8.*

|                                  | consistN | RdN  | cobN | N<br>Pertenecen<br>a la<br>condición | N<br>Contradicen<br>el supuesto<br>de necesidad | N Casos<br>cualitativamente<br>contradictorios |
|----------------------------------|----------|------|------|--------------------------------------|---|--|
| 1 <b>BInstitucional</b>          | 0,78     | 0,75 | 0,67 | 9                                    | 4   | 3 (Mayor_18,<br>Pequeño_1,<br>Pequeño_5)       |
| 2 <b>Recursos + BEmprendedor</b> | 0,78     | 0,61 | 0,56 | 10                                   | 3   | 2 (Pequeño_2,<br>Pequeño_5)                    |
| 3 <b>Cohesión + BEmprendedor</b> | 0,78     | 0,64 | 0,58 | 12                                   | 3   | 1 (Pequeño_2)                                  |

Como un análisis complementario, se revisan las condiciones necesarias para la no eficacia, hallándose una serie de combinaciones interesantes. En línea con lo anterior, se observa que las condiciones más promisorias corresponden a la ausencia de bricolajes, aunque aún por debajo de los criterios usuales. Sin embargo, notar que la ausencia de bricolaje emprendedor no presenta casos cualitativamente contradictorios, es decir, aquellos casos que contradicen el supuesto es más una diferencia de grado y no de tipo. Llama la atención la presencia de recursos como posible condición necesaria tanto como para la eficacia como para su ausencia. Los detalles se encuentran en la Tabla 6-8.

Tabla 6-8. Coeficientes para el análisis de necesidad del resultado ausencia de eficacia.  
La cantidad total de casos que tienen ausencia de eficacia es 10.

|                                | consistN | RdN  | cobN | N<br>Pertenece a<br>la condición | N<br>Contradice<br>el supuesto<br>de necesidad | N Casos<br>cualitativamente<br>contradictorios |
|--------------------------------|----------|------|------|----------------------------------|--|--|
| 1 ~BInstitucional              | 0,71     | 0,84 | 0,81 | 9                                | 7  | 4  |
| 2 ~BEmprendedor                | 0,81     | 0,76 | 0,78 | 12                               | 6  | 0  |
| 3 Recursos +<br>BInstitucional | 0,74     | 0,58 | 0,64 | 14                               | 6  | 2 (Menor_12,<br>Pequeño_3)                     |

### 6.2.3 NO PRESENTAR BRICOLAJE SERÍA CONDICIÓN SUFICIENTE PARA APRs NO EFICACES

Continuamos el análisis buscando cuáles condiciones, de estar presentes, llevarían a la eficacia, es decir, cuáles características serían suficientes. Para realizar este análisis construimos la tabla de verdad asociada donde, para las 2<sup>4</sup> combinaciones de las características explicativas, se le asoció, según lo observado, la presencia o ausencia del resultado. Este análisis, en línea con lo presentado en la metodología se realizó tanto para la presencia como la ausencia de eficacia.

Al estudiar la presencia de eficacia, la tabla de verdad no fue concluyente. En efecto, las dos filas más consistentes (consistencia igual a 0,78), asociadas a Mediano\_16 y Mediano\_15, presentaban un valor PRI muy cercano a 0,5 (0,508). Esto nos muestra que los casos observados presentan cierta ambigüedad sobre si las combinaciones de condiciones que representan a estos dos casos eficaces aplican claramente a la presencia o ausencia de eficacia, ante esta problemática y a que se explicarían sólo dos casos con esta tabla de verdad, se centró el análisis en los casos no eficaces.

El análisis sobre ausencia de eficacia sí permitió identificar combinaciones que con certeza razonable son suficientes para este resultado. La información sobre las diferentes combinaciones se resume en la siguiente la tabla de verdad.

Tabla de verdad 6-1. Tabla de verdad para el outcome "Ausencia eficacia".

En anaranjado se muestran líneas potencialmente positivas, las demás se descartan inmediatamente por los bajos valores o por la alta cantidad de casos cualitativamente contradictorios.

| id | Recursos | BInstitucional | Cohesión | BEmprendedor | OUT | n | Cons. | PRI  | Casos                           | CCC        |
|----|----------|----------------|----------|--------------|-----|---|-------|------|---------------------------------|------------|
| 7  | 0        | 1              | 1        | 0            | 1   | 2 | 1,00  | 1,00 | Mediano_14, Menor_10            |            |
| 9  | 1        | 0              | 0        | 0            | 1   | 1 | 1,00  | 1,00 | Mayor_17                        |            |
| 11 | 1        | 0              | 1        | 0            | 1   | 3 | 1,00  | 1,00 | Mediano_13, Menor_9,<br>Menor_7 |            |
| 3  | 0        | 0              | 1        | 0            | 0   | 1 | 0,87  | 0,74 | Pequeño_5                       | Pequeño_5  |
| 12 | 1        | 0              | 1        | 1            | 0   | 1 | 0,87  | 0,66 | Mayor_18                        | Mayor_18   |
| 1  | 0        | 0              | 0        | 0            | 1   | 2 | 0,83  | 0,80 | Menor_12, Pequeño_3             |            |
| 14 | 1        | 1              | 0        | 1            | 0   | 1 | 0,78  | 0,50 | Mediano_16                      | Mediano_16 |

| id | Recursos | BInstitucional | Cohesión | BEmprendedor | OUT | n | Cons. | PRI  | Casos                        | CCC                |
|----|----------|----------------|----------|--------------|-----|---|-------|------|------------------------------|--------------------|
| 16 | 1        | 1              | 1        | 1            | 0   | 1 | 0,78  | 0,50 | Mediano_15                   | Mediano_15         |
| 8  | 0        | 1              | 1        | 1            | 0   | 2 | 0,77  | 0,59 | Menor_8, Pequeño_4           | Menor_8, Pequeño_4 |
| 5  | 0        | 1              | 0        | 0            | 0   | 3 | 0,75  | 0,70 | Menor_11, Pequeño_2, Menor_6 | Pequeño_2          |
| 2  | 0        | 0              | 0        | 1            | 0   | 1 | 0,75  | 0,60 | Pequeño_1                    | Pequeño_1          |
| 4  | 0        | 0              | 1        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                    |
| 6  | 0        | 1              | 0        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                    |
| 10 | 1        | 0              | 0        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                    |
| 13 | 1        | 1              | 0        | 0            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                    |

Al analizar cada combinación representada en cada fila<sup>21</sup>, se observa que esta vez el resultado está presente en más de estas filas y de manera más clara que lo comentado sobre el análisis para la presencia de eficacia. De las primeras 6 líneas sólo quedaría con cierto nivel de dudas la cuarta y quinta (id 3 y 12). Las restantes presentan un alto nivel de consistencia y además presentan casos que son todos consistentes. Dado que las líneas con dudas presentan sólo un caso y este es cualitativamente contradictorio, ya que Pequeño\_5 y Mayor\_18 sí son eficaces, se decide no considerarlas en el análisis. Con todo lo anterior, es posible simplificar la tabla para llegar a la solución conservadora que sigue:

*Solución 6-1. Solución para la ausencia de eficacia según Tabla de verdad 6-1.*

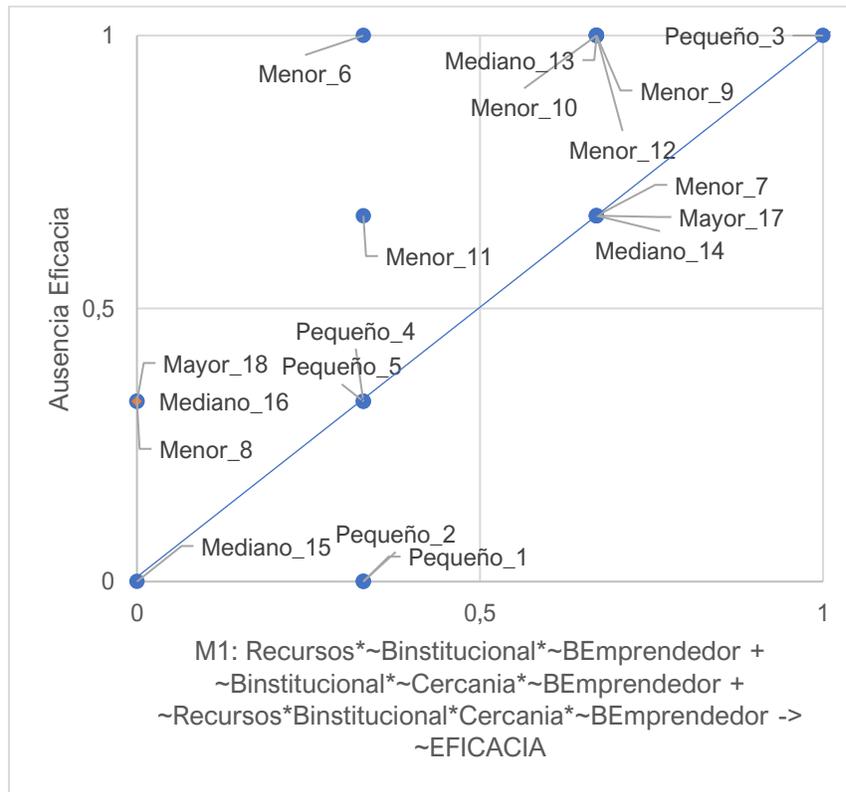
*Por construcción no existen casos cualitativamente contradictorios. Se indican con una † los casos explicados por más de un término.*

**M1: Recursos\*~BInstitucional\*~BEmprendedor + ~BInstitucional\*~Cohesión\*~BEmprendedor + ~Recursos\*BInstitucional\*Cohesión\*~BEmprendedor -> ~EFICACIA**

|  | consistS | PRI  | cobS | cobS.U | Casos                                   |
|--|----------|------|------|--------|---|
| 1 <b>Recursos*~BInstitucional*~BEmprendedor</b>          | 1,00     | 1,00 | 0,42 | 0,10   | Mayor_17†; Mediano_13, Menor_9, Menor_7 |
| 2 <b>~BInstitucional*~Cohesión*~BEmprendedor</b>         | 0,88     | 0,84 | 0,45 | 0,13   | Menor_12, Pequeño_3; Mayor_17†          |
| 3 <b>~Recursos*BInstitucional*Cohesión*~BEmprendedor</b> | 1,00     | 1,00 | 0,29 | 0,10   | Mediano_14, Menor_10                    |
| <b>M1</b>  | 0,91     | 0,88 | 0,68 |        |   |

<sup>21</sup> Recordar que un 1 en la columna "OUT" representa presencia y un 0 ausencia de la condición.

Gráfico 6-9. Membresía en la solución conservadora y en el resultado para "ausencia de eficacia".



Aquí cada término presenta una alta consistencia. Además, la solución completa abarca un gran número de casos con una cobertura de 0,68. De los 10 casos clasificados como no eficaces, ocho son cubiertos por la solución, dejando fuera a Menor\_6 y Mediano\_14. Notamos que, aunque la ausencia de bricolaje emprendedor no se identificó como una condición necesaria para este outcome, sí está presente en los tres caminos hacia la ausencia de eficacia identificados. En lo que sigue analizamos cada término para esbozar el mecanismo causal que podría estar operando.

### 6.2.3.1 Organizaciones no bricoladas, pero con recursos suelen no ser eficaces

Este camino corresponde al primer término de la solución. Lo interpretamos cómo que la falta conjunta de creatividad y de un interés por desarrollar a la comunidad más allá del agua inhibirían encontrar soluciones que mejoren la eficacia frente a problemas persistentes en el servicio, tales como cortes frecuentes o mala calidad del agua o de presión. El hecho que este camino aplique a organizaciones con recursos se debería a que organizaciones grandes pueden no haber necesitado ser creativas anteriormente pues, podemos hipotetizar, con recursos propios y respuestas estándares eran capaces de resolver sus problemáticas.

Para entrar más en detalle en los casos, a continuación, el Gráfico 6-10 muestra la membresía de las 18 organizaciones en este término y la Tabla 6-9 muestra organizaciones similares a aquellas que están presentes en este camino. Nos referimos por organizaciones "similares" a aquellas que difieren en una sola característica explicativa.

Gráfico 6-10. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome eficacia (eje y) según membresía en el primer término de la solución para ausencia de eficacia (eje x). Como el término estudiado no informa sobre la variable cohesión, con azul se muestran aquellas "cohesionadas" y en naranja las que no.

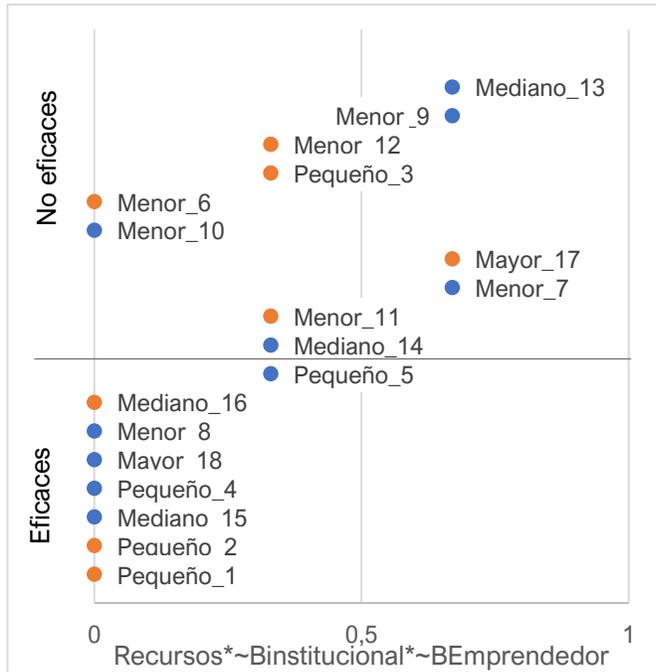


Tabla 6-9. Perfil de casos cubiertos por el primer término de la solución para ausencia de eficacia y de casos similares encontrados en la muestra. Negro indica presencia y blanco ausencia. R=Recursos, CC=Cohesión Comunitaria, BE=Bricolaje Emprendedor, BI=Bricolaje Institucional, ~E=Ausencia de Eficacia

|            | R | CC | BE | BI | ~E |
|------------|---|----|----|----|----|
| Mayor_17   | ■ | ■  | ■  | ■  | ■  |
| Mediano_13 | ■ | ■  | ■  | ■  | ■  |
| Menor_9    | ■ | ■  | ■  | ■  | ■  |
| Menor_7    | ■ | ■  | ■  | ■  | ■  |
| Menor_12   | ■ | ■  | ■  | ■  | ■  |
| Pequeño_3  | ■ | ■  | ■  | ■  | ■  |
| Pequeño_5  | ■ | ■  | ■  | ■  | ■  |
| Mayor_18   | ■ | ■  | ■  | ■  | ■  |
| Sin info   | ■ | ■  | ■  | ■  | ?  |
| Sin info   | ■ | ■  | ■  | ■  | ?  |
| Sin info   | ■ | ■  | ■  | ■  | ?  |

Centrándonos en los casos cubiertos por este término (Mayor\_17, Mediano\_13, Menor\_9, Menor\_7) encontramos lo siguiente. Se observó en Menor\_9 que las personas entrevistadas sabían que la calidad y la presión no eran las adecuadas, pero no se problematizaba y se enfocaba el trabajo más en resolver situaciones tales como el no pago y el estar al día con la reglamentación. Mediano\_13 muestra algo similar, si bien se sabía que existía un sector con problemas de presión, se asumía que no se podía resolver y que esto correspondería a la "otra municipalidad", incluso si los APRs no están limitados por bordes político-administrativos ni tienen dependencia del gobierno local. Estos dos casos muestran que, a pesar de tener recursos, pueden existir ciertas restricciones percibidas sobre las acciones que la organización puede perseguir. Nos quedaría describir en detalle el caso de Menor\_7, si bien lo concluido para estas dos organizaciones también podría ser aplicado, no se cuenta con mayores detalles en esta dirección para este caso particular por lo que nuevas investigaciones deberán indagar en esta organización.

Como contrapunto identificamos que si las dos organizaciones anteriores presentaran bricolaje emprendedor o fueran pequeñas, quizás sí podrían ser eficaces. En efecto, Mayor\_18 que comparte membresía en recursos, cohesión y bricolaje institucional, difiere con estos dos casos en que presenta bricolaje emprendedor y en que

sí alcanza el resultado de eficacia, en específico se diferencian principalmente en que la iniciativa del último proyecto en Mayor\_18 había recaído en la organización mientras que en las otras dos organizaciones no. Siguiendo con los contrapuntos, Pequeño\_5, comparte membresía en bricolaje institucional, emprendedor y cohesión, pero difiere en recursos y en que sí es eficaz. Esto indica que para APRs pequeños, la falta de bricolaje no es suficiente para la ausencia de eficacia. Puede ocurrir que en estos casos la operación es relativamente más simple cuando está presente la percepción de cohesión comunitaria. En resumen, tener recursos puede ser útil para la operación, pero también conlleva mayores dificultades y por tanto, no son suficientes para asegurar una gestión eficaz.

Volviendo a los casos cubiertos por este camino, Mayor\_17, al igual que Mediano\_13, Menor\_9 y Menor\_7, presenta membresía en el término y en el outcome, ya que corresponde a una organización donde la eficacia está ausente. Sin embargo, se diferencia en que además presenta ausencia de percepción de cohesión comunitaria. Ahora bien, la situación es similar, enfrentado a una problemática excepcional como la pérdida de sus fuentes de agua, no ha podido encontrar una solución a pesar de tener recursos. Durante la entrevista se observó que mayoritariamente estaban a la espera de lo que le indicaran las autoridades.

#### *6.2.3.2 Organizaciones no bricoladas que no perciben cohesión comunitaria también muestran ausencia de eficacia*

Este camino corresponde al segundo término de la solución. Notar que Mayor\_17 está contenido también en este camino. En este sentido, la novedad de este término es que sería suficiente para la ausencia de eficacia que las organizaciones sean no bricoladas, *pequeñas* y que no perciban cohesión en su comunidad. De esta manera, interpretamos este camino como que estas organizaciones son no eficaces pues no tienen a quien recurrir: no son creativos en la búsqueda de soluciones, no tienen recursos y tampoco son cercanos a la comunidad. El Gráfico 6-11 y la Tabla 6-10 muestra el detalle para los 18 casos, y casos similares, respectivamente, lo que nos permitirá analizar en detalle este camino.

Gráfico 6-11. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome eficacia (eje y) según membresía en el segundo término de la solución para ausencia de eficacia (eje x). Como el término estudiado no informa sobre la condición Recursos, con azul se muestran aquellas "con recursos" y en naranja las que no.

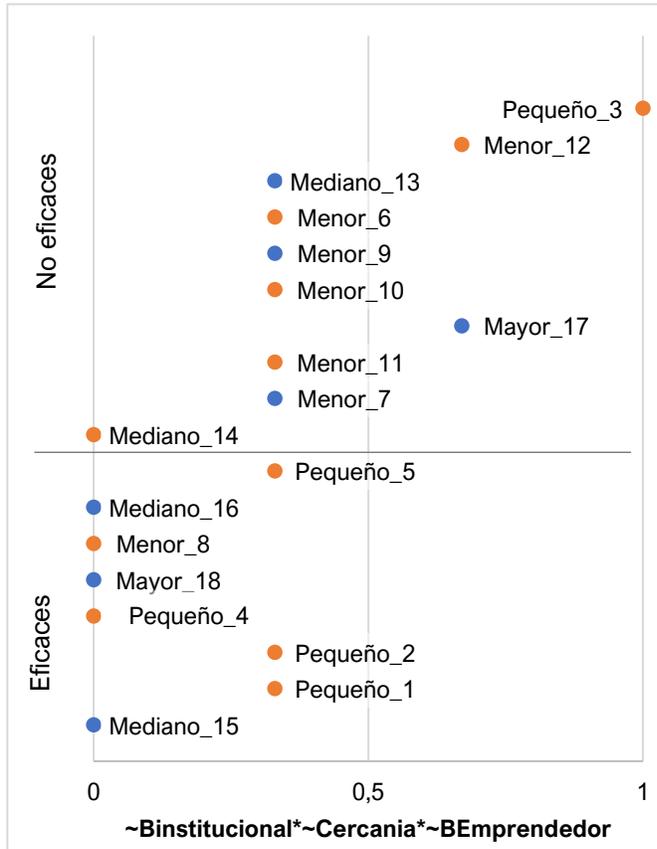


Tabla 6-10 Perfil de casos cubiertos por el segundo término de la solución para ausencia de eficacia y de casos similares encontrados en la muestra. Negro indica presencia y blanco ausencia. R=Recursos, CC=Cohesión Comunitaria, BE=Bricolaje Emprendedor, BI=Bricolaje Institucional, ~E=Ausencia de Eficacia.

|            | R | CC | BE | BI | ~E |
|------------|---|----|----|----|----|
| Pequeño_3  |   |    |    |    |    |
| Menor_12   |   |    |    |    |    |
| Mayor_17   |   |    |    |    |    |
| Menor_11   |   |    |    |    |    |
| Pequeño_2  |   |    |    |    |    |
| Menor_6    |   |    |    |    |    |
| Pequeño_1  |   |    |    |    |    |
| Pequeño_5  |   |    |    |    |    |
| Mediano_13 |   |    |    |    |    |
| Menor_9    |   |    |    |    |    |
| Menor_7    |   |    |    |    |    |
| Sin info   |   |    |    |    | ?  |
| Sin info   |   |    |    |    | ?  |

Los casos cubiertos por el término, Menor\_12 y Pequeño\_3 tienen ambos problemas de eficacia. Analizamos primero, a Menor\_12 para ejemplificar la importancia causal de la falta de bricolaje emprendedor. En esta organización no se ha podido resolver la problemática de la falta del agua a pesar de estar muy cerca del centro urbano y de existir en una provincia con alto crecimiento de sistemas. Se podría estimar que con mayor creatividad se habría empezado antes las acciones contenciosas en busca de una solución, entre otros cursos de acción. Al comparar este caso con Mayor\_17 quien presenta las mismas membresías salvo en la ausencia de recursos, sugiere que el mecanismo causal no tendría que ver con la presencia o no con tener recursos.

Ahora analizamos Pequeño\_3 para mostrar la importancia causal de la percepción de la falta de cohesión comunitaria. En Pequeño\_3 se evalúa la calidad y la presión sólo como "buenas", y por eso su bajo nivel de eficacia. En este caso se comentó el gran esfuerzo de un miembro de la directiva por mantener la organización

a flote a pesar de que no hay interés en la comunidad por participar, tanto que casi no se pudo renovar la directiva en la última elección.

Al buscar contrapuntos en otras organizaciones notamos que serían importantes la falta de bricolaje emprendedor y de cohesión comunitaria de manera conjunta. En este sentido, sobre la falta de interés en la comunidad, Pequeño\_5, una organización que comparte membresía en todas las condiciones con Menor\_12 y Pequeño\_3, salvo en la ausencia de cohesión, sí logra ser eficaz. Asimismo, Pequeño\_1, si bien no está enfrentado a una problemática tan crítica como Menor\_12, sí comparte membresía en las demás condiciones, salvo que presenta bricolaje emprendedor y sí es eficaz. Con todo, para organizaciones pequeñas, los resultados sugieren que en una comunidad no cohesionada con una dirigencia poco emprendedora las organizaciones tendrán dificultades para entregar el servicio de buena manera.

Ahora, en el mecanismo conjunto -la falta de creatividad que impide llegar a soluciones más la falta de cohesión comunitaria que impide contar con una dirigencia completa- estaría en juego la ausencia de bricolaje institucional. En este respecto, existen tres casos donde se difiere de Pequeño\_3 y Menor\_12 sólo en esta condición, es decir tienen ausencia de recursos, bricolaje emprendedor y cohesión comunitaria, pero tienen presencia de bricolaje institucional. Sin embargo, estos tres casos presentan variedad en el resultado: mientras Menor\_11 y Menor\_6 muestran ausencia de eficacia, Pequeño\_2 sí presenta eficacia. De esta manera no es posible concluir fehacientemente sobre el rol del bricolaje institucional visualizándose dos posibilidades. O bien el bricolaje institucional no sería relevante en este camino operando el mecanismo independientemente de su ausencia o presencia, o bien, la ausencia de este bricolaje podría estar influyendo de una manera no visualizada en por qué las organizaciones no logran implementar soluciones a sus problemáticas. Mayor investigación es necesaria en este respecto.

#### *6.2.3.3 Organizaciones cercanas y que buscan ir más allá del agua pueden presentar ausencia de eficacia si no tienen recursos ni creatividad.*

El tercer término muestra un camino donde organizaciones que sí desean ir más allá del agua, presentando bricolaje institucional de propósito, y que son cercanas a su comunidad pueden no ser efectivas si les falta creatividad y recursos. Dicho de otra manera, tener una buena relación con su comunidad, no es suficiente para que la organización presente eficacia, pues la falta de recursos y creatividad impediría esto. Para revisar en detalle a los casos, el Gráfico 6-12 y la Tabla 6-11 muestran la situación de los casos de la manera que hemos venido haciéndolo.

Gráfico 6-12. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome eficacia (eje y) según membresía en el tercer término de la solución para ausencia de eficacia (eje x).

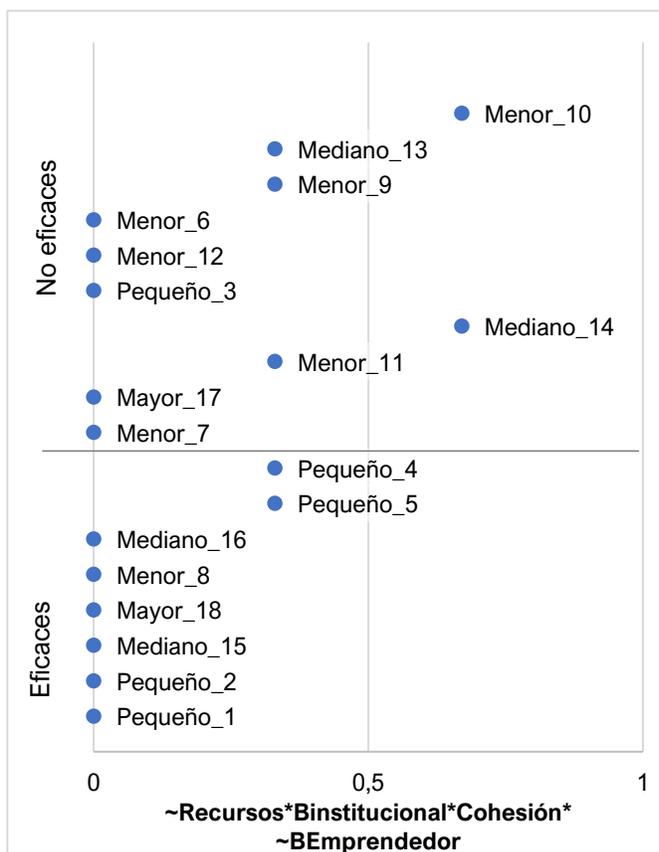


Tabla 6-11. Perfil de casos cubiertos por el tercer término de la solución para ausencia de eficacia y de casos similares encontrados en la muestra. Negro indica presencia y blanco ausencia. R=Recursos, CC=Cohesión Comunitaria, BE=Bricolaje Emprendedor, BI=Bricolaje Institucional, ~E=Ausencia de Eficacia

|            | R | CC | BE | BI | ~E |
|------------|---|----|----|----|----|
| Menor_10   |   | ■  |    | ■  | ■  |
| Mediano_14 |   |    |    |    | ■  |
| Menor_8    |   | ■  | ■  | ■  |    |
| Pequeño_4  |   | ■  |    |    |    |
| Pequeño_5  |   | ■  |    |    |    |
| Menor_11   |   |    |    | ■  | ■  |
| Pequeño_2  |   |    |    |    | ■  |
| Menor_6    |   |    |    | ■  | ■  |
| Sin info   | ■ | ■  |    | ■  | ?  |

Este término incluye dos casos no eficaces, Menor\_10 y Mediano\_14. En Menor\_10 se observó que encontrarían adecuado su forma de entregar el servicio ya que la calidad de vida tras la instalación del servicio aumentó considerablemente, esto a pesar de evaluar sólo como “buena” su calidad y su presión, de no tener desagüe y presentar varios cortes al año. Asimismo, también evaluaban bien su rol al indicar que a veces pueden ayudar a algunas personas y organizaciones. De esta manera, se podría teorizar que la falta de acciones creativas, más la presencia de entendimientos creativos en la forma de una buena evaluación de beneficios comunitarios adicionales llevan a la organización a mantener su ausencia de eficacia. Por su parte en Mediano\_14 ocurriría algo similar donde se evalúa bien la ayuda mutua en el sentido de que si alguien necesita el servicio “uno puede ir a cooperarles” (APR Mediano\_14, cita 94:3).

Es posible realizar dos contrapuntos para indicar que es necesario ambas cosas -la falta de emprendimiento y el bricolaje institucional- para que haya una ausencia de eficacia. Sobre lo primero, Menor\_8 y Pequeño\_4 son diferentes de Menor\_10 y Mediano\_14 sólo en la presencia de emprendimiento, y sí son efectivas, realizando

la importancia de esta forma de bricolaje. Sobre lo segundo, Pequeño\_5 difiere sólo en la ausencia de bricolaje institucional y también es efectiva.

Finalmente, sobre la importancia de la presencia de cohesión comunitaria, se puede especular que esta permite que la organización no opere de manera eficaz a través de la indulgencia de la comunidad. Notar que esta indulgencia puede ser sólo percibida por la organización y no real. Visto de otra manera, si los estándares de calidad al interior de la comunidad son más bajos que los evaluados externamente (como nuestros criterios de eficacia), la cohesión comunitaria podría fomentar la mantención de los criterios más bajo. Sin embargo, no es posible ahondar en esta situación, debido a que los tres casos similares relevantes (Menor\_11, Pequeño\_2 y Menor\_6), presentan valores disímiles en el resultado tal como indicamos al estudiar el segundo término en el acápite anterior.

#### *6.2.3.4 El rol ambivalente del bricolaje institucional sobre la ausencia de eficacia*

La solución encontrada anteriormente y analizada en detalle buscó explicar ocho de los 10 casos donde existe ausencia de eficacia, quedando dos organizaciones por revisar. Estas organizaciones no eficaces que no fueron abordadas por la solución encontrada a través del QCA son Menor\_11 y Menor\_6, ambas con ausencia conjunta de recursos, percepción de cohesión comunitaria y de bricolaje emprendedor, pero con presencia de bricolaje institucional. Ambas organizaciones se destacan por aspectos diferentes que pasamos a detallar.

Menor\_11 muestra que su creatividad la ha llevado a realizar acciones fuera del marco normativo con tal de seguir operando el sistema, reflejando además cierto hastío con el trabajo del APR. Por su parte, Menor\_6 nos muestra un caso donde la organización se ve como víctima de sus circunstancias ambientales “No podemos hacer llover” (APR Menor\_12, cita 24:4), del Estado quien haría mal los trabajos o de la comunidad que es unida “sólo para insultar” (APR Menor\_12, cita 24:5). Vale la pena mencionar que esto sucede, aún cuando ambas organizaciones buscan ir más allá de la entrega del agua. En este contexto, pareciera que presentar bricolaje institucional, más las ausencias de las otras características, sería suficiente para alcanzar la ausencia de eficacia.

Sin embargo, Pequeño\_2 comparte idéntica membresía en las condiciones que las dos organizaciones analizadas, pero sí presentaría eficacia. Puede ser que, si bien estas tres organizaciones son pequeñas, Pequeño\_2 tiene la mitad de los arranques que Menor\_6 y un tercio de los de Menor\_11, indicando que su operación puede ser más fácil. También puede deberse a alguna característica personal de la dirigencia que nuestra investigación no pudo capturar. En cualquier caso, es necesario ahondar con mayor detalle en las organizaciones para poder concluir de mejor manera.

Con esta discusión sobre los casos donde no pudimos explicar la ausencia de eficacia cerramos el abordaje de esta condición resultado. Pudimos identificar que la ausencia de bricolaje emprendedor aparece como una condición importante que explicaría por qué las organizaciones no estarían alcanzando un buen resultado en términos de la continuidad, calidad y cantidad del servicio entregado. Asimismo, fue posible concluir que

aquellas organizaciones donde está presente el bricolaje institucional pueden tener niveles de eficacia disimiles entre ellas. También pudimos encontrar, que la percepción de cohesión comunitaria puede potenciar o no la eficacia: su falta puede ser problemática para las organizaciones, pero su presencia puede fomentar que no se alcancen los estándares externos, si es que lo internos son muy bajos. Finalmente, notamos que los recursos, asociados principalmente al tamaño de la organización según nuestra operacionalización, no serían siempre equivalentes a tener una buena eficacia, toda vez que existe un camino hacia la ausencia de eficacia para aquellas organizaciones de tamaño medio y grande.

En suma, lo anterior refuerza una de las premisas de esta investigación, que las organizaciones para la entrega de agua potable rural son más que las cañerías y el agua que corre por ellas, si no que las personas, a través de la creatividad de sus entendimientos y acciones, son un aspecto crucial de la operación de este servicio coproducido.

### **6.3 LA PREOCUPACIÓN POR LA INCLUSIÓN EN EL COBRO COMO UNA RESPUESTA CREATIVA**

Este subcapítulo es similar al anterior en cuanto busca definir una de las condiciones de resultado relevantes y aplicar el QCA a ella. De esta manera, el subcapítulo se ordena como sigue. En el primer apartado establecemos a qué nos referimos con preocupación por la inclusión en el cobro, detallando los relatos que se tomarán en cuenta para la categorización y que se presentaron en la metodología y los capítulos anteriores. En el segundo subcapítulo realizamos un análisis de necesidad, el cual si bien sugiere algunos aspectos interesantes no es concluyente.

El tercer y cuarto apartados se destinan a un análisis de suficiencia. El tercero detalla el estudio para la presencia de preocupación por la inclusión en el cobro concluyendo que existirían dos razones principales: por un lado, el tener una inclinación natural, y por el otro, el hecho de no poder cobrar. El cuarto detalla el estudio para la ausencia de este resultado mostrando que el afán por perseguir las reglas explicaría la ausencia de una preocupación por la inclusión en lo relatado por las organizaciones.

#### **6.3.1 OPERACIONALIZANDO LA PREOCUPACIÓN POR LA INCLUSIÓN EN EL COBRO**

Al igual que como se hizo respecto de la eficacia, es necesario construir un indicador que permita discriminar entre aquellas organizaciones que sí muestran la preocupación que nos interesa y aquellas que no. La preocupación por la inclusión en el cobro fue operacionalizada a partir de dos ámbitos: primero, los relatos de las personas entrevistadas asociados al corte por no pago junto con la importancia que le dan a tener una tarifa baja; segundo, las acciones concretas que realizaban sobre el corte por no pago y la postulación a subsidios. A partir de estos dos ámbitos, se definieron cuatro subcategorías ordenadas.

Los relatos de las personas, tal como se indicó en el capítulo anterior variaban desde aquellos que están a favor de cortar a aquellos que están en contra o que visualizan que es importante tener un precio bajo para el

usuario. Por su parte, las acciones variaban desde aquellas organizaciones que agotan todas las instancias antes de cortar y hacen todos los esfuerzos para postular a sus usuarios a los subsidios estatales hasta los APRs donde no realizan ningún esfuerzo adicional sólo cortando el servicio y avisando de la existencia de subsidios. Las posibles combinaciones se categorizaron según muestra la Tabla 6-12.

*Tabla 6-12. Definición de la operacionalización según los relatos y acciones de las organizaciones respecto de los cortes y cobros.*

*En cada casilla se indica la clasificación final y la cantidad de organizaciones en esa casilla específica. Las casillas vacías no se observaron en la muestra.*

|   | <b>A favor de cortar el suministro por deuda</b>         | <b>Indiferentes respecto del corte</b>                   | <b>En contra de cortar o relevan la importancia de una tarifa baja</b> |
|---|--|--|--|
| <b>Sólo cortan el servicio y sólo avisan respecto de los subsidios</b>            | Sin preocupación por la inclusión en el cobro (n=1)      | Con poca preocupación por la inclusión en el cobro (n=1) |  |
| <b>Realizan alguna acción adicional respecto del subsidio o del corte</b>         | Con poca preocupación por la inclusión en el cobro (n=4) | Con poca preocupación por la inclusión en el cobro (n=2) | Con preocupación por la inclusión en el cobro (n=4)                    |
| <b>Realizan postulación al subsidio y realizan otras acciones antes de cortar</b> | Con preocupación por la inclusión en el cobro (n=1)      | Con preocupación por la inclusión en el cobro (n=2)      | Con mucha preocupación por la inclusión en el cobro (n=3)              |

De esta manera las categorías quedaron como sigue:

- Con mucha preocupación por la inclusión en el cobro. Son organizaciones que en sus relatos y acciones explicitaron que están en contra de cortar el suministro por deuda o que era importante una tarifa baja para el usuario. Tres organizaciones cumplían estas condiciones.
- Con preocupación por la inclusión en el cobro. Son organizaciones que destacaron estar en contra de cortar el servicio o que era importante mantener una tarifa baja en sus relatos o acciones. Se clasificaron siete organizaciones en esta categoría. Una salvedad sobre una organización la cual está a favor de cortar pero que fue categorizada como con preocupación. Esta organización, Menor\_6, si bien cortaban el servicio tomaban una serie de acciones complementarias mostrando que la preocupación predominaba por sobre la intención de cortar.
- Con poca preocupación por la inclusión en el cobro. Son organizaciones que mostraron una sola señal de preocupación, ya sea a través de sus relatos o acciones. En este criterio, siete organizaciones fueron consideradas.
- Sin preocupación por la inclusión en el cobro. Son organizaciones que no explicitaron estar en contra de cortar el servicio y no toman ninguna acción adicional. Una organización fue clasificada en este grupo.

Los Gráfico 6-13 y Gráfico 6-14 muestran el perfil de cada grupo de acuerdo con los tres indicadores relevantes.

Gráfico 6-13. Rango de respuestas según subcategoría de preocupación por la inclusión en el cobro.

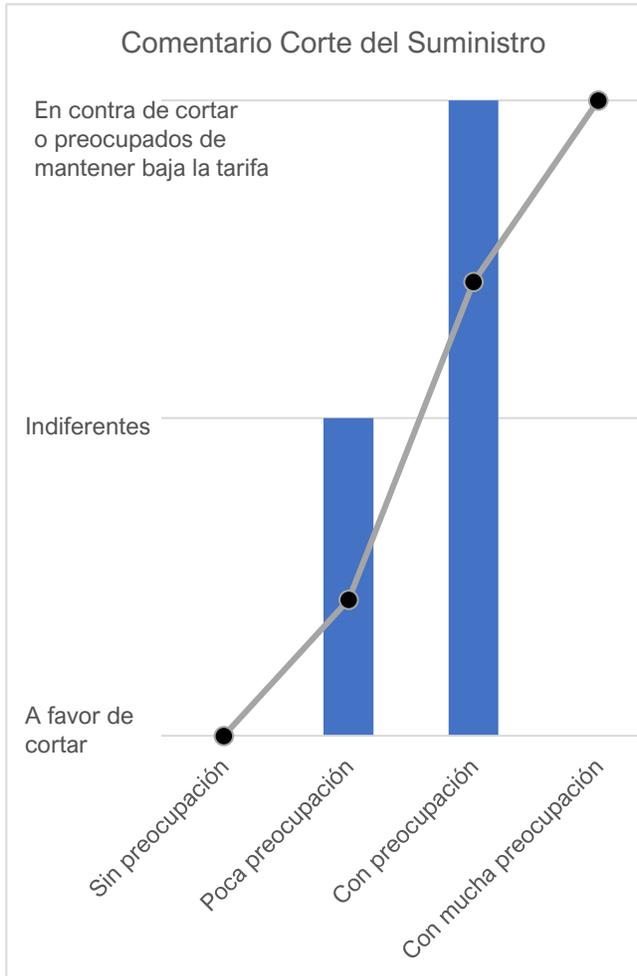
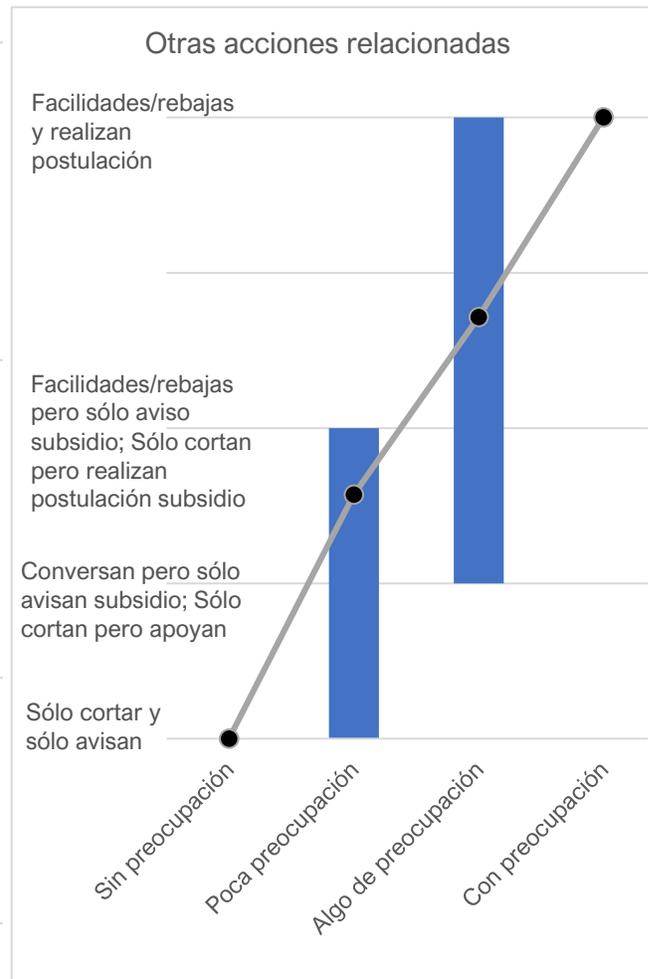


Gráfico 6-14. Rango de acciones sobre el corte de servicio y apoyo en la postulación de subsidios según subcategoría de preocupación por la inclusión en el cobro.



De esta manera, las organizaciones quedan clasificadas como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 6-13. Clasificación final para la condición de resultado "preocupación por la inclusión en el cobro".

| APR        | SUBCATEGORÍA PREOCUPACIÓN POR LA INCLUSIÓN EN EL COBRO |
|------------|--|
| Mediano_13 | Con mucha preocupación por la inclusión en el cobro    |
| Mediano_15 | Con mucha preocupación por la inclusión en el cobro    |
| Mediano_16 | Con poca preocupación por la inclusión en el cobro     |
| Menor_11   | Con preocupación por la inclusión en el cobro          |
| Pequeño_2  | Con preocupación por la inclusión en el cobro          |
| Menor_8    | Con preocupación por la inclusión en el cobro          |

| APR        | SUBCATEGORÍA PREOCUPACIÓN POR LA INCLUSIÓN EN EL COBRO |
|------------|--|
| Menor_6    | Con preocupación por la inclusión en el cobro          |
| Menor_12   | Con poca preocupación por la inclusión en el cobro     |
| Mayor_18   | Con preocupación por la inclusión en el cobro          |
| Menor_9    | Con poca preocupación por la inclusión en el cobro     |
| Pequeño_3  | Con preocupación por la inclusión en el cobro          |
| Pequeño_1  | Con mucha preocupación por la inclusión en el cobro    |
| Mayor_17   | Sin preocupación por la inclusión en el cobro          |
| Pequeño_4  | Con preocupación por la inclusión en el cobro          |
| Mediano_14 | Con poca preocupación por la inclusión en el cobro     |
| Menor_10   | Con poca preocupación por la inclusión en el cobro     |
| Menor_7    | Con poca preocupación por la inclusión en el cobro     |
| Pequeño_5  | Con poca preocupación por la inclusión en el cobro     |

### 6.3.2 ANÁLISIS DE NECESIDAD PARA PREOCUPACIÓN POR LA INCLUSIÓN EN EL COBRO

Como indicábamos, seguimos el mismo esquema de análisis que se presentó respecto de eficacia, comenzado por el análisis de necesidad. Es decir, buscamos si existe una condición que esté siempre presente entre las organizaciones que muestran preocupación por la inclusión del cobro. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, ninguna condición por sí sola o en conjunto emerge claramente como necesaria para avanzar en este sentido. En cualquier caso, la Tabla 6-14, muestra el resultado cuando se analizan las condiciones explicativas más promisorias:

Tabla 6-14. Coeficientes para el análisis de necesidad sobre preocupación por la inclusión en el cobro. La cantidad total de organizaciones que presentan el outcome es 10.

|   | consistN | RdN  | cobN | N Pertenecen a la condición | N Contradicen el supuesto de necesidad | N Casos cualitativamente contradictorios |
|---|----------|------|------|-----------------------------|--|--|
| 1 <b>BInstitucional</b>                 | 0,77     | 0,87 | 0,85 | 9                           | 4                                      | 4  |
| 2 <b>Recursos + ~BInstitucional</b>     | 0,76     | 0,64 | 0,67 | 11                          | 7                                      | 5  |
| 3 <b>~BInstitucional + ~Cohesión</b>    | 0,83     | 0,55 | 0,66 | 13                          | 4                                      | 3 (Mediano_15, Menor_8, Pequeño_4)       |
| 4 <b>~BInstitucional + Cohesión</b>     | 0,80     | 0,63 | 0,68 | 14                          | 6                                      | 3 (Menor_11, Pequeño_2, Menor_6)         |
| 5 <b>~BInstitucional + BEmprendedor</b> | 0,83     | 0,62 | 0,69 | 11                          | 5                                      | 3 (Menor_11, Pequeño_2, Menor_6)         |

Si nos centramos ahora en la ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro encontramos que existe sólo una combinación que es muy cercana a los valores usuales para ser considerada como necesaria: la

combinación de recursos más una percepción de cohesión comunitaria. Sin embargo, es difícil de interpretar esta combinación como parte de un concepto que las aúne por lo que no la consideramos como relevante. El detalle se muestra en la Tabla 6-15.

Tabla 6-15. Coeficientes para el análisis de necesidad para la ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro.

La cantidad total de organizaciones que tienen una ausencia de preocupación es 8.

|                       | consistN | RdN  | cobN | N Pertenecen a la condición | N Contradicen el supuesto de necesidad | N Casos cualitativamente contradictorios |
|-----------------------|----------|------|------|-----------------------------|--|--|
| 1 ~BInstitucional     | 0,83     | 0,79 | 0,74 | 9                           | 4                                      | 3 (Mediano_16, Mediano_14, Menor_10)     |
| 2 ~BEmprendedor       | 0,83     | 0,65 | 0,63 | 12                          | 3                                      | 1 (Mediano_16)                           |
| 3 Recursos + Cohesión | 0,88     | 0,64 | 0,64 | 12                          | 3                                      | 1 (Menor_12)                             |

### 6.3.3 PREOCUPACIÓN POR LA INCLUSIÓN POR DESEO O POR NO PODER COBRAR

De la misma manera que hicimos respecto de la eficacia, posterior al análisis de necesidad, buscamos las condiciones que sólo están presentes cuando existe el resultado. En otras palabras, realizamos un análisis de condiciones suficientes. Para comenzar el análisis de suficiencia, presentamos la tabla de verdad para esta variable resultado.

Tabla de verdad 6-2. Tabla de verdad para la presencia de una preocupación por la inclusión en el cobro. En naranja las líneas más promisorias de ser consideradas positivas en el resultado.

|    | Recursos | BInstitucional | Cohesión | BEmprendedor | OUT | n | incl. | PRI  | Casos                        | CCC                  |
|----|----------|----------------|----------|--------------|-----|---|-------|------|------------------------------|----------------------|
| 2  | 0        | 0              | 0        | 1            | 1   | 1 | 1,00  | 1,00 | Pequeño_1                    |                      |
| 5  | 0        | 1              | 0        | 0            | 1   | 3 | 1,00  | 1,00 | Menor_11, Pequeño_2, Menor_6 |                      |
| 8  | 0        | 1              | 1        | 1            | 1   | 2 | 1,00  | 1,00 | Menor_8, Pequeño_4           |                      |
| 12 | 1        | 0              | 1        | 1            | 1   | 1 | 1,00  | 1,00 | Mayor_18                     |                      |
| 16 | 1        | 1              | 1        | 1            | 1   | 1 | 1,00  | 1,00 | Mediano_15                   |                      |
| 1  | 0        | 0              | 0        | 0            | 1   | 2 | 0,91  | 0,75 | Menor_12, Pequeño_3          | Menor_12             |
| 14 | 1        | 1              | 0        | 1            | 0   | 1 | 0,89  | 0,66 | Mediano_16                   | Mediano_16           |
| 3  | 0        | 0              | 1        | 0            | 0   | 1 | 0,87  | 0,49 | Pequeño_5                    | Pequeño_5            |
| 9  | 1        | 0              | 0        | 0            | 0   | 1 | 0,78  | 0,33 | Mayor_17                     | Mayor_17             |
| 11 | 1        | 0              | 1        | 0            | 0   | 3 | 0,77  | 0,50 | Mediano_13, Menor_9, Menor_7 | Menor_9, Menor_7     |
| 7  | 0        | 1              | 1        | 0            | 0   | 2 | 0,77  | 0,33 | Mediano_14, Menor_10         | Mediano_14, Menor_10 |
| 4  | 0        | 0              | 1        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                      |
| 6  | 0        | 1              | 0        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                      |
| 10 | 1        | 0              | 0        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                      |
| 13 | 1        | 1              | 0        | 0            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                      |
| 15 | 1        | 1              | 1        | 0            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                      |

Al observar la información resumida en la tabla de verdad anterior, se observan claramente las cinco primeras filas como positivas en el resultado. Luego, las líneas 1, 14 y 3 presentan una consistencia alta, pero al menos un caso cualitativamente contradictorio: Menor\_12, Mediano\_16 y Pequeño\_5, respectivamente. Frente a este escenario, se decide incluir sólo la línea 1 ya que, además de su alto valor de consistencia, presenta un caso positivo (Pequeño\_3). Notar además que los valores de PRI decrecen rápidamente después de esta línea. Con lo anterior, llegamos a la siguiente solución conservadora:

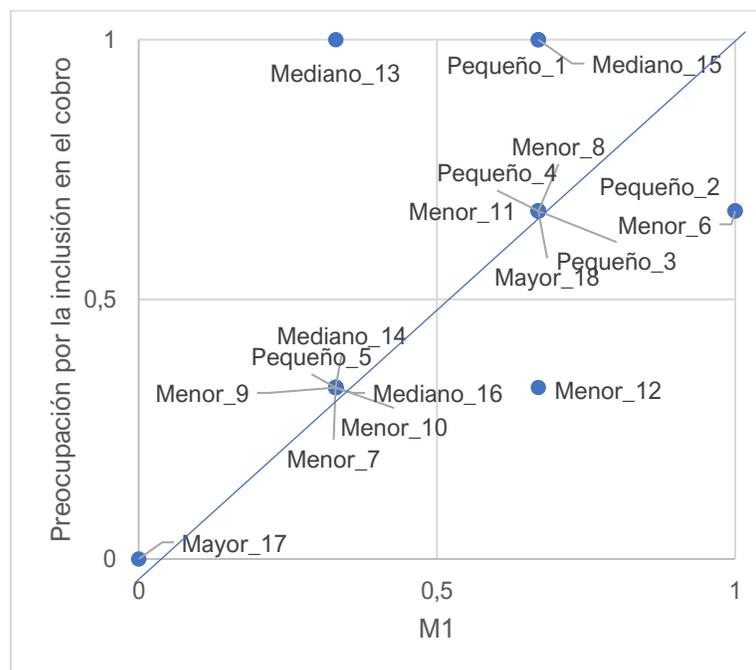
*Solución 6-2. Solución conservadora para la preocupación por la inclusión en el cobro de acuerdo a la Tabla de verdad 6-2.*

*Los casos cualitativamente contradictorios se indica con \*, y los casos que se encuentran en más de una fila con †.*

**M1: ~Recursos\*~Cohesión\*(~BInstitucional + ~BEmprendedor) + Cohesión\*BEmprendedor\*(Recursos + BInstitucional) -> PINCLUSIÓN**

|   | consistS | PRI  | cobS | cobS.U | Casos  |
|---|----------|------|------|--------|--|
| 1 <b>~Recursos*~BInstitucional*~Cohesión</b>  | 0,93     | 0,80 | 0,46 | 0,07   | Menor_12*†, Pequeño_3†; Pequeño_1                    |
| 2 <b>~Recursos*~Cohesión*~BEmprendedor</b>    | 0,82     | 0,67 | 0,47 | 0,10   | Menor_12*†, Pequeño_3†; Menor_11, Pequeño_2, Menor_6 |
| 3 <b>Recursos*Cohesión*BEmprendedor</b>       | 1,00     | 1,00 | 0,33 | 0,03   | Mayor_18; Mediano_15†                                |
| 4 <b>BInstitucional*Cohesión*BEmprendedor</b> | 1,00     | 1,00 | 0,43 | 0,10   | Menor_8, Pequeño_4; Mediano_15†                      |
| <b>M1</b>                                     | 0,90     | 0,80 | 0,87 |        |  |

Gráfico 6-15. Membresía en el outcome "Preocupación por la inclusión en el cobro" según membresía en la solución.



Observamos que cada término de la solución presenta una alta consistencia. La cobertura es muy alta también, abarcando nueve de los 10 casos, dejando fuera a Mediano\_13. Por diseño se incluye un solo caso cualitativamente contradictorio, Menor\_12. La solución nos indica que existirían caminos hacia una preocupación por la inclusión en el cobro para APRs grandes y pequeños, también para aquellos creativos o no, así como para quienes tienen o no una percepción de cohesión comunitaria. Asimismo, existen caminos para organizaciones con bricolaje institucional de propósito y para aquellas que no. Para facilitar el análisis, hemos agrupado los cuatro términos en dos. Uno, asociado a la ausencia conjunta de recursos y de percepción de cohesión comunitaria, cuyo análisis se hará en 6.3.3.1 incluyendo lo referido a Menor\_12. Y otro, asociado a la presencia conjunta de percepción de cohesión comunitaria y bricolaje emprendedor, que se discutirá en 6.3.3.2 incluyendo el análisis de Mediano\_13.

#### *6.3.3.1 No tener recursos ni cohesión comunitaria puede traducirse en una preocupación por la inclusión en el cobro obligada*

El primer camino agrupado que analizamos corresponde al primer y segundo término de la solución, como indicamos recién, ambos comparten la ausencia de recursos y de percepción de cohesión comunitaria. Estos dos términos se refieren a que, enfrentados a personas que no pagan por su servicio, estas organizaciones pequeñas y algo ajenas a su comunidad pueden, contradictoriamente, recurrir a no cortar el servicio o a realizar otras acciones más allá del corte. Esto ya sea como una respuesta creativa para evitar problemas o porque la preocupación por la ayuda mutua y el desarrollo de su comunidad es mayor que su foco en lo financiero. Tal como hicimos en los análisis de suficiencia del subcapítulo anterior, mostramos en el Gráfico 6-16 la membresía de todos los casos en los términos estudiados y en la Tabla 6-16 detallamos de casos similares a aquellas organizaciones que pertenecen a los términos.

Gráfico 6-16. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome preocupación por la inclusión en el cobro (eje y) según membresía en los términos estudiados del primer camino agrupado para la solución para presencia de inclusión en el cobro (eje x).

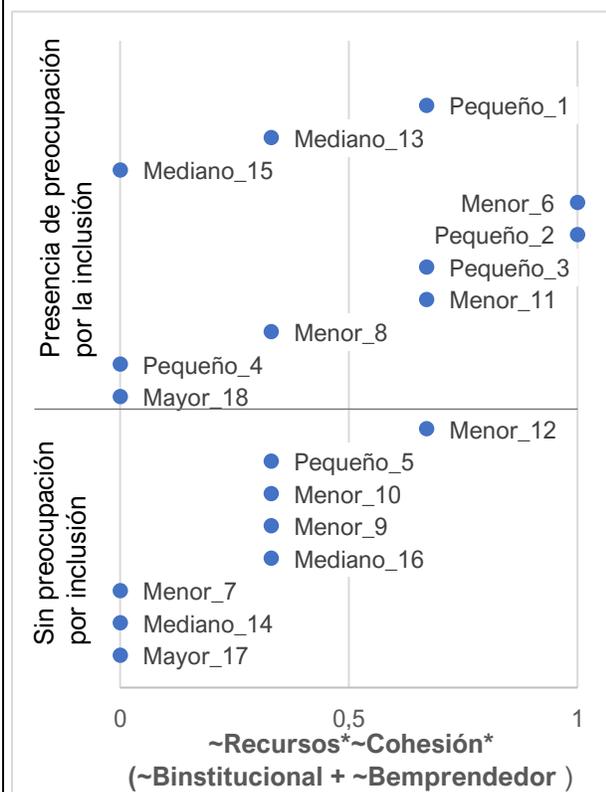


Tabla 6-16. Perfil de casos cubiertos por el primer camino agrupado para la solución para presencia de inclusión en el cobro y de casos similares encontrados en la muestra. Negro indica presencia y blanco ausencia. R=Recursos, C=Cohesión Comunitaria, BE=Bricolaje Emprendedor, BI=Bricolaje Institucional, p.I.C.=Preocupación por la inclusión en el cobro. c.c.=cualitativamente contradictorio

|            | R | BI | C | BE | p.I.C. |
|------------|---|----|---|----|--------|
| Menor_12   |   |    |   |    | c.c.   |
| Pequeño_3  |   |    |   |    |        |
| Menor_11   |   | ■  |   |    |        |
| Pequeño_2  |   | ■  |   |    |        |
| Menor_6    |   |    |   |    |        |
| Pequeño_1  |   |    |   | ■  |        |
| Mayor_17   | ■ |    |   |    |        |
| Pequeño_5  |   |    | ■ |    |        |
| Mediano_14 |   | ■  |   |    |        |
| Menor_10   |   | ■  |   |    |        |
| Sin info   |   | ■  |   | ■  | ?      |
| Sin info   |   | ■  |   | ■  | ?      |
| Sin info   | ■ |    |   | ■  | ?      |
| Sin info   | ■ | ■  |   |    | ?      |

Como decíamos, si bien parece contradictorio observamos casos donde, a pesar de no ser cercanos a la comunidad y de no tener recursos, las organizaciones hacen esfuerzos por no cortar el servicio o por mantener una tarifa baja. En este respecto existirían dos razones. Una, asociada al primer término, tal como explica un dirigente de Pequeño\_1, es que sería una respuesta creativa para la disminución de conflictos asociados al cobro. En este caso particular, el presidente prefería pagar él las deudas antes que tener que darse el trabajo de ir a cortar y además de lidiar con la persona deudora. Este camino es muy interesante pues muestra que a pesar de que no existir preocupación por la ayuda mutua ni en la comunidad ni en la organización, sí es posible que exista una preocupación por la inclusión en el cobro en presencia de bricolaje emprendedor. No es posible ahondar sobre la causalidad de este mecanismo comparando este caso con otro, pues los únicos casos similares Menor\_12 y Pequeño\_3 presentan un resultado disímil y, además, cómo veremos luego, parecería que presentan otro mecanismo.

Otra razón para la preocupación por la inclusión en el cobro en organizaciones pequeñas y no cercanas está asociada al segundo término y tal como indica Menor\_6, se debe a su preocupación por la ayuda mutua. En

efecto, en esta organización al ver la necesidad de una persona que, frente a una enfermedad u otra circunstancia, no puede pagar, se decide ir en ayuda de ella. Menor\_11 sugiere lo mismo al reconocer que cuando se ve que el no pago es porque un mes hubo mucho consumo se ofrece realizar un convenio para no cortar. En el mismo sentido, y con cierto cariz de preocupación por el desarrollo local, en Pequeño\_2 declaran que estar sin agua es muy complejo por lo que siempre buscan una alternativa al corte.

La muestra nos permite comparar estos últimos tres casos, Menor\_6, Menor\_11 y Pequeño\_2, con Mediano\_14 y Menor\_10, donde se comparte membresía en recursos, bricolaje emprendedor e institucional, pero no en percepción de cohesión ya que en Mediano\_14 y Menor\_10 esta condición sí estaría presente. Observamos que estas dos organizaciones no tienen una preocupación particular por la inclusión, reforzando la importancia de la ausencia de percepción de cohesión para que este mecanismo actúe, lo que hace muy interesante este camino. Mediano\_14 y Menor\_10 son detallados más en el siguiente acápite.

Finalmente, nos queda analizar los casos de Menor\_12 y Pequeño\_3, ambas organizaciones pertenecen a los dos términos analizados. Menor\_12 tiene ausencia del resultado analizado, mientras que Pequeño\_3, presencia. Pequeño\_3 fue catalogado como con preocupación por la inclusión en el cobro ya que, si bien realiza cortes de servicio, mantiene un interés por tener una tarifa baja, pues a juicio del entrevistado, esto sería muy importante por el bajo contexto socioeconómico de la localidad. En la otra vereda, Menor\_12 se catalogó como sin preocupación ya que tienen desconfianza de quienes no pagan, además, indicaron que sólo cumplen lo que les dice la sanitaria que deben hacer. A partir de estos casos es posible que una condición no considerada sea la percepción que tiene la organización sobre la situación socioeconómica de su localidad, mientras en Pequeño\_3 se percibe una situación de pobreza, en Menor\_12 no. Otra posible condición es el nivel de influencia que tiene la sanitaria privada que asesora a la organización. Queda para futuras investigaciones considerar estas dos condiciones en profundidad.

#### *6.3.3.2 Presentar bricolaje emprendedor y una percepción de cohesión comunitaria en algunas situaciones es suficiente para una preocupación por la inclusión en el cobro por opción*

Se analiza ahora el segundo camino asociado al tercer y cuarto término, los cuales coinciden en la presencia conjunta de bricolaje emprendedor y de percepción de cohesión comunitaria. Quizás como es más esperable que en los caminos explicados en el punto anterior, aquí se observa que, ante una cercanía con la comunidad, las organizaciones creativas pueden buscar ser inclusivas en su cobro en dos escenarios. Un escenario se da cuando las organizaciones tienen recursos, mientras que el otro ocurre cuando buscan la ayuda mutua a través de la entrega del servicio. En el primero escenario, observamos que la presencia de recursos permite a las organizaciones absorber los problemas que se generen por deuda. En el segundo, su preocupación por la ayuda mutua les permiten encontrar formas creativas para realizar un cobro inclusivo. A continuación, detallamos la relación de los casos con estos términos según muestran el Gráfico 6-17 y la Tabla 6-17.

Gráfico 6-17. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome preocupación por la inclusión en el cobro (eje y) según membresía en los términos estudiados del segundo camino agrupado para la solución para presencia de inclusión en el cobro (eje x).

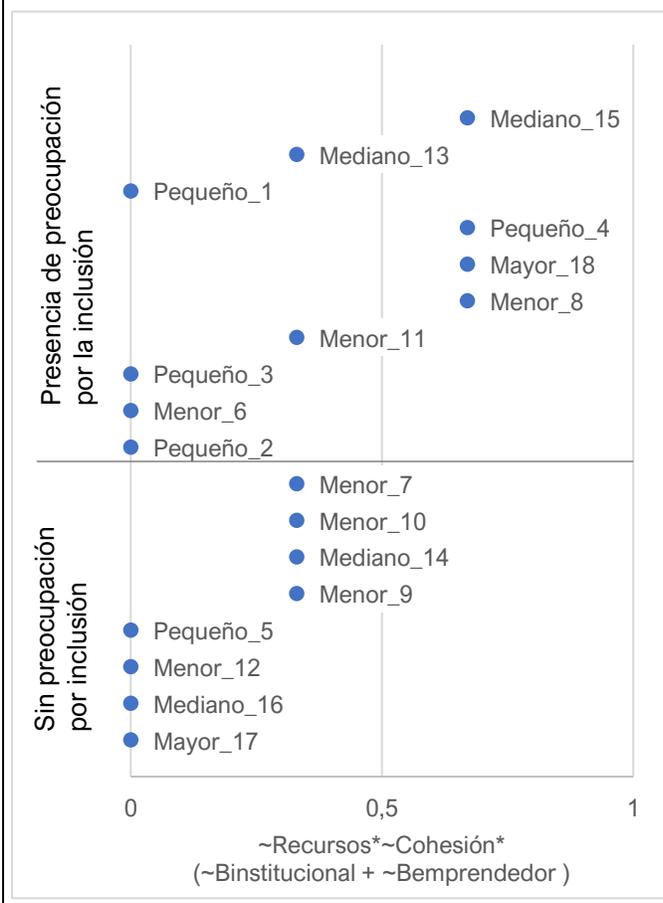


Tabla 6-17. Perfil de casos cubiertos por el segundo camino agrupado para la solución para presencia de inclusión en el cobro y de casos similares encontrados en la muestra.

Negro indica presencia y blanco ausencia.  
 R=Recursos, C=Cohesión Comunitaria, BE=Bricolaje Emprendedor, BI=Bricolaje Institucional, p.I.C.=Preocupación por la inclusión en el cobro.

|            | R | BI | C | BE | p.I.C. |
|------------|---|----|---|----|--------|
| Mediano_15 | ■ | ■  | ■ | ■  | ■      |
| Mayor_18   | ■ | □  | ■ | ■  | ■      |
| Pequeño_4  | □ | ■  | ■ | ■  | ■      |
| Menor_8    | □ | ■  | ■ | ■  | ■      |
| Mediano_16 | ■ | ■  | □ | ■  | □      |
| Mediano_14 | □ | ■  | ■ | ■  | □      |
| Menor_10   | □ | ■  | ■ | ■  | □      |
| Mediano_13 | ■ | □  | ■ | ■  | ■      |
| Menor_9    | □ | ■  | ■ | ■  | □      |
| Menor_7    | □ | ■  | ■ | ■  | □      |
| Sin info   | ■ | ■  | ■ | ■  | ?      |
| Sin info   | ■ | □  | ■ | ■  | ?      |
| Sin info   | □ | ■  | ■ | ■  | ?      |
| Sin info   | □ | □  | ■ | ■  | ?      |

Decíamos que el primer escenario se daba cuando había presencia de recursos, percepción de cohesión comunitaria y de bricolaje emprendedor. Mayor\_18 es un caso que cae en este escenario. En esta organización, las personas entrevistadas indicaban que financiaban las rebajas ante situaciones especiales con fondos que reúnen a través de una pequeña cuota mensual. Este es un ejemplo concreto de cómo las organizaciones grandes, con una cuota muy pequeña pueden reunir fondos importantes que les permitan implementar su preocupación por la inclusión en el cobro.

La forma específica de juntar el financiamiento que discute en el párrafo anterior, permite visualizar la importancia causal de la percepción de cohesión comunitaria. Para esto, utilizando un contrapunto, se observa que en Mediano\_16 donde sólo se difiere en que no existe esta percepción, no se ha implementado algún mecanismo similar. De la misma manera, se releva la importancia del bricolaje emprendedor ya que al observar las organizaciones similares que no presentan bricolaje emprendedor, en dos de ellas -Menor\_9 y Menor\_7-

no habría preocupación por la inclusión quizás por el no haber implementado este tipo de acciones. Hay que recordar que una persona entrevistada a nivel nacional hablaba de buscar cómo “sacarle una esquinita” a la organización.

El segundo escenario ocurría cuando las organizaciones tienen ausencia de recursos, y presentan conjuntamente bricolaje emprendedor, percepción de cohesión comunitaria y bricolaje institucional. Pequeño\_4 y Menor\_8 son casos representativos. Este escenario es el camino más natural para la preocupación por la inclusión: organizaciones pequeñas, creativas, cercanas y con un interés por la ayuda mutua, es razonable que busquen las acciones para incluir a sus usuarios a través de no cortar el suministro y/o mantener una tarifa baja.

Algunos alcances sobre la importancia explicativa de la ausencia de recursos y sobre la presencia de bricolaje emprendedor. Si bien para algunas organizaciones ser grandes y tener recursos les permitiría avanzar en una preocupación por la inclusión, de acuerdo con un entrevistado en Menor\_8, en las pequeñas, el bajo número de usuarios les permite tener un tratamiento personalizado. La creatividad sería importante toda vez que el arreglo sugiere que no se hagan tratos especiales y se promueve el corte del servicio por no pago, en este sentido, al comparar con organizaciones similares que no presentan bricolaje emprendedor -Mediano\_14 y Menor\_10- observamos que a pesar de buscar la ayuda mutua y de percibir que la comunidad es cercana, no existiría una preocupación por incluir a través del cobro.

Finalizamos el análisis con los casos de Mediano\_15 y Mediano\_13, ambos presentan preocupación por la inclusión, el primero está cubierto por la solución mientras que Mediano\_13 no. Mediano\_15 pertenece a los dos caminos recién discutidos, en cierto sentido, está sobredeterminado y los dos fenómenos discutidos, el no cobro por tener recursos suficientes o por estar muy preocupados por la comunidad, fueron vistos en la organización, notar que esta organización presenta presencia de todas las características explicativas.

Mediano\_13 por su parte no pertenece a ningún término, ni a los dos comentados recién ni a los dos anteriores que se discutieron en 6.3.3.1. Sin embargo, las personas entrevistadas de esa organización entregaron luces sobre por qué realizan estas acciones. Una indicó que realizan estas acciones a partir de su visión de que la comunidad es de escasos recursos, con alta predominancia de personas mayores y rurales. La otra persona indicó que esto ocurre “porque todos se conocen” (APR Mediano\_13, cita 23:1). Cada una de estas razones podría explicar por qué Mediano\_13 no se comporta como Menor\_7 y Menor\_9 a pesar de tener las mismas membresías. Respecto de Menor\_7 se diferenciaría en que, en esa organización, como es más grande, es muy difícil que las personas se conozcan. Respecto de Menor\_9 la diferencia es que en esa organización una persona indicó que en su comunidad hay “gente de clase alta y de clase media, y uno se enfoca en la clase media” (APR Menor\_9, cita 53:7). Vale la pena mencionar que la incidencia de pobreza, según la medida utilizada en esta tesis, es muy similar en Menor\_9 y en Mediano\_13. Notar que, si bien, no fue una condición

considerada en la investigación, la percepción que la organización tiene sobre la situación socioeconómica de la localidad donde se inserta vuelve a emerger como una característica con poder explicativo.

#### 6.3.4 AUSENCIA DE PREOCUPACIÓN POR LA INCLUSIÓN EN EL COBRO POR SEGUIR LAS REGLAS

En lo que sigue nos centramos en los casos donde se observa una ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro buscando, al igual que recién, cuáles condiciones podrían ser consideradas como suficientes para este fenómeno. Para lo anterior, primero resumimos la información en la tabla de verdad que se muestra a continuación.

*Tabla de verdad 6-3. Tabla de verdad para la ausencia de preocupación por la inclusión.*

*En naranja las líneas más promisorias para ser consideradas positivas.*

|    | Recursos | BInstitucional | Cohesión | BEmprendedor | OUT | n | incl. | PRI  | Casos                        | CCC                          |
|----|----------|----------------|----------|--------------|-----|---|-------|------|------------------------------|------------------------------|
| 7  | 0        | 1              | 1        | 0            | 1   | 2 | 0,89  | 0,67 | Mediano_14, Menor_10         |                              |
| 9  | 1        | 0              | 0        | 0            | 1   | 1 | 0,89  | 0,67 | Mayor_17                     |                              |
| 3  | 0        | 0              | 1        | 0            | 1   | 1 | 0,88  | 0,51 | Pequeño_5                    |                              |
| 14 | 1        | 1              | 0        | 1            | 0   | 1 | 0,78  | 0,34 | Mediano_16                   |                              |
| 11 | 1        | 0              | 1        | 0            | 1   | 3 | 0,78  | 0,50 | Mediano_13, Menor_9, Menor_7 | Mediano_13                   |
| 1  | 0        | 0              | 0        | 0            | 0   | 2 | 0,75  | 0,25 | Menor_12, Pequeño_3          | Pequeño_3                    |
| 12 | 1        | 0              | 1        | 1            | 0   | 1 | 0,75  | 0,00 | Mayor_18                     | Mayor_18                     |
| 16 | 1        | 1              | 1        | 1            | 0   | 1 | 0,66  | 0,00 | Mediano_15                   | Mediano_15                   |
| 8  | 0        | 1              | 1        | 1            | 0   | 2 | 0,66  | 0,00 | Menor_8, Pequeño_4           | Menor_8, Pequeño_4           |
| 2  | 0        | 0              | 0        | 1            | 0   | 1 | 0,62  | 0,00 | Pequeño_1                    | Pequeño_1                    |
| 5  | 0        | 1              | 0        | 0            | 0   | 3 | 0,58  | 0,00 | Menor_11, Pequeño_2, Menor_6 | Menor_11, Pequeño_2, Menor_6 |
| 4  | 0        | 0              | 1        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                              |
| 6  | 0        | 1              | 0        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                              |
| 10 | 1        | 0              | 0        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                              |
| 13 | 1        | 1              | 0        | 0            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                              |
| 15 | 1        | 1              | 1        | 0            | ?   | 0 | -     | -    |                              |                              |

Observamos que las primeras dos líneas son inequívocamente positivamente en el resultado, ya que tienen muy buena consistencia, PRI y no presentan casos cualitativamente contradictorios. La tercera línea (id3) y la quinta (id11) tienen un valor PRI muy en el límite. Sin embargo, son consideradas como positivas, porque el único caso que pertenece a línea id3 presenta el resultado, y de los tres casos que pertenecen a la línea id11, dos son positivos. Las demás líneas presentan un valor de consistencia y PRI muy bajos por tanto se consideran negativas en el resultado. Simplificando la tabla llegamos a la solución conservadora que se muestra a continuación.

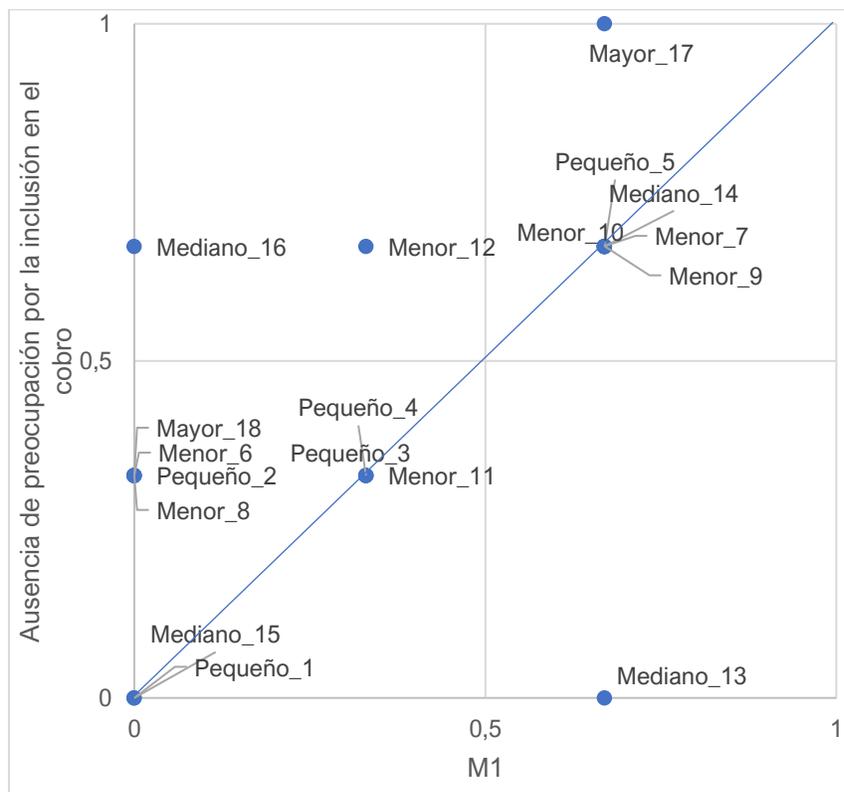
Solución 6-3. Solución conservadora e indicadores asociados para la ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro.

\* Denota casos cualitativamente contradictorios.

M1:  $\sim$ Recursos\**Cohesión*\*  $\sim$ BEmprendedor + Recursos\* $\sim$ BInstitucional\* $\sim$ BEmprendedor  $\rightarrow$   $\sim$ PINCLUSION

|   | consistS | PRI  | cobS | cobS.U | Casos                                      |
|---|----------|------|------|--------|--|
| 1 <b><math>\sim</math>Recursos*<i>Cohesión</i>*<br/><math>\sim</math>BEmprendedor</b> | 0,90     | 0,76 | 0,38 | 0,21   | Pequeño_5; Mediano_14,<br>Menor_10         |
| 2 <b>Recursos*<math>\sim</math>BInstitucional*<br/><math>\sim</math>BEmprendedor</b>  | 0,85     | 0,67 | 0,46 | 0,29   | Mayor_17; Mediano_13*,<br>Menor_9, Menor_7 |
| <b>M1</b>   | 0,89     | 0,78 | 0,67 |        |  |

Gráfico 6-18. Membresía en ausencia de preocupación por la inclusión según membresía en la solución.



Observamos que cada término tiene una alta consistencia y que se presenta un sólo caso cualitativamente contradictorio, Mediano\_13. De los ocho casos que muestran ausencia de preocupación por la inclusión en el servicio, esta solución explica seis, dejando fuera a Menor\_12 y a Mediano\_16. En lo que sigue analizamos en detalle cada término.

#### 6.3.4.1 Organizaciones cuyas comunidades están de acuerdo con cobrar

Este camino hacia la ausencia de preocupación por la inclusión en el servicio, asociado al primer término, refleja aquellas organizaciones donde, a pesar de esta situación, se percibe que la comunidad es cercana a la organización. Interpretamos esto como que los costos emocionales de cobrar son menores en estas

localidades, y que, a falta de otros medios para conseguir ingresos, la manera formal de relacionarse con las tarifas emerge como una opción válida y útil. A continuación, vemos cómo este mecanismo se despliega en las organizaciones, pero antes mostramos la membresía en este término y las características de organizaciones similares, en el Gráfico 6-19 y en la Tabla 6-18 respectivamente.

Gráfico 6-19. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome preocupación por la inclusión en el cobro (eje y) según membresía en el primer término de la solución para ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro (eje x). Como el término estudiado no informa sobre la variable bricolaje institucional, con azul se muestran aquellas con presencia y en naranja las que no.

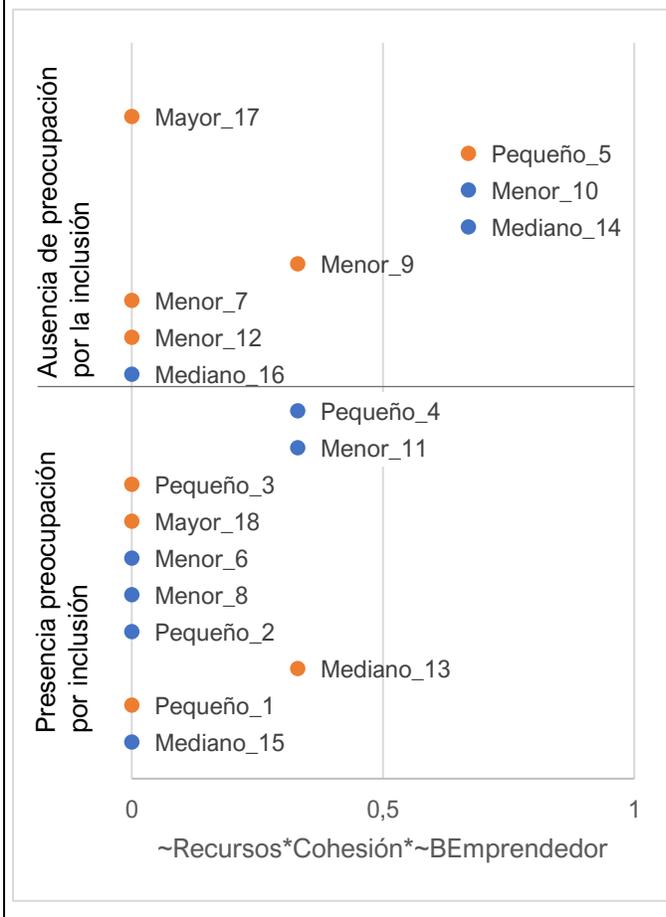


Tabla 6-18. Perfil de casos cubiertos por el primer término de la solución para ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro y de casos similares encontrados en la muestra.

Negro indica presencia y blanco ausencia. R=Recursos, C=Cohesión Comunitaria, BE=Bricolaje Emprendedor, BI=Bricolaje Institucional, ~p.I.C.=Ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro.

|            | R | BI | C | BE | ~p.I.C. |
|------------|---|----|---|----|---------|
| Pequeño_5  |   |    |   |    |         |
| Mediano_14 |   |    |   |    |         |
| Menor_10   |   |    |   |    |         |
| Menor_12   |   |    |   |    |         |
| Pequeño_3  |   |    |   |    |         |
| Mediano_13 |   |    |   |    |         |
| Menor_7    |   |    |   |    |         |
| Menor_9    |   |    |   |    |         |
| Menor_8    |   |    |   |    |         |
| Pequeño_4  |   |    |   |    |         |
| Menor_11   |   |    |   |    |         |
| Pequeño_2  |   |    |   |    |         |
| Menor_6    |   |    |   |    |         |
| Sin info   |   |    |   |    | ?       |
| Sin info   |   |    |   |    | ?       |

En este camino que lleva a no preocuparse por la inclusión el corte de servicio emerge como una solución no creativa al problema de las deudas y que sería una medida no mal tomada por la comunidad. Sobre lo primero, que es una solución, se muestra en que este camino estaría teñido por situaciones problemáticas que vivieron las organizaciones, aunque ya no estarían presentes explicando la presencia de una buena percepción de cohesión comunitaria. En este sentido, dos de las tres organizaciones abordadas por este término -Pequeño\_5

y Mediano\_14- indican que antes era un “desorden” y que por eso empezaron a cortar el servicio. Por su parte, la tercera organización Menor\_10, expresó que no han tenido mayor necesidad de cobrar, pero que lo harían, debido a que la gente “se ha portado bien”.

Ahora, utilizando contrapuntos, es posible concluir sobre lo importante que sería la percepción de cohesión comunitaria y la falta de bricolaje emprendedor. Respecto de que la comunidad esté de acuerdo con el corte, en 6.3.3 comparábamos dos de las organizaciones foco, Menor\_10 y Mediano\_14, con tres organizaciones donde existía ausencia de cohesión comunitaria y sí había presencia de preocupación por la inclusión en el cobro (Menor\_11, Pequeño\_2 y Menor\_6). Sugerimos entonces que la importancia de la percepción de cohesión radicaría en que permitiría cobrar tal como dicen las reglas sin un costo mayor para la organización. Aquí reiteramos que la ausencia de bricolaje es importante, toda vez que al comparar estas mismas dos organizaciones con otras que tienen percepción de cohesión, ambos bricolajes y ausencia de recursos (e.g. Menor\_8 y Pequeño\_4, discutidas en mayor detalle en 6.3.3.2) sí presentan preocupación por la inclusión en el cobro.

Notamos que este camino se da en organizaciones con bricolaje institucional (Menor\_10, Mediano\_14) o sin él (Pequeño\_5), lo que sugiere que esta condición puede o no estar mediando para justificar el hecho de cortar el servicio.

Menor\_12 es una de las organizaciones no cubiertas por la solución. Si bien es similar a lo planteado en este término, restándole tener ausencia de percepción de cohesión comunitaria, no ahondamos nuevamente en este caso pues el análisis realizado para esta organización al final de 6.3.3.1 donde indicábamos que dos posibles condiciones no consideradas son la percepción sobre la situación socioeconómica de la localidad y la influencia de la sanitaria urbana privada sigue siendo válido.

#### *6.3.4.2 Organizaciones que tienen capacidad para cobrar y siguen las reglas muestran ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro*

Como hemos ido describiendo en las discusiones anteriores, realizar los cortes de servicios tiene costos emocionales y prácticos para las organizaciones. Además, reflejaría cierta falta de creatividad o un apego excesivo a lo planteado en el arreglo formal. El camino que estudiamos en este acápite, asociado al segundo término, refleja que organizaciones grandes podrían sobrellevar estos costos. Asimismo, se refuerza nuestra apreciación de que, en ocasiones, recurrir al corte de servicio se corresponde con respuestas no creativas, toda vez que el camino explicita la ausencia de ambos bricolajes. Para ver cómo este mecanismo opera en los casos particulares, presentamos primero la membresía de cada organización en este término y un listado de organizaciones similares en el Gráfico 6-20 y en la Tabla 6-19, respectivamente.

Gráfico 6-20. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome preocupación por la inclusión en el cobro (eje y) según membresía en el segundo término de la solución para ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro (eje x).

Como el término estudiado no informa sobre la variable percepción de cohesión comunitaria, con azul se muestran aquellas con presencia y en naranja las que no.

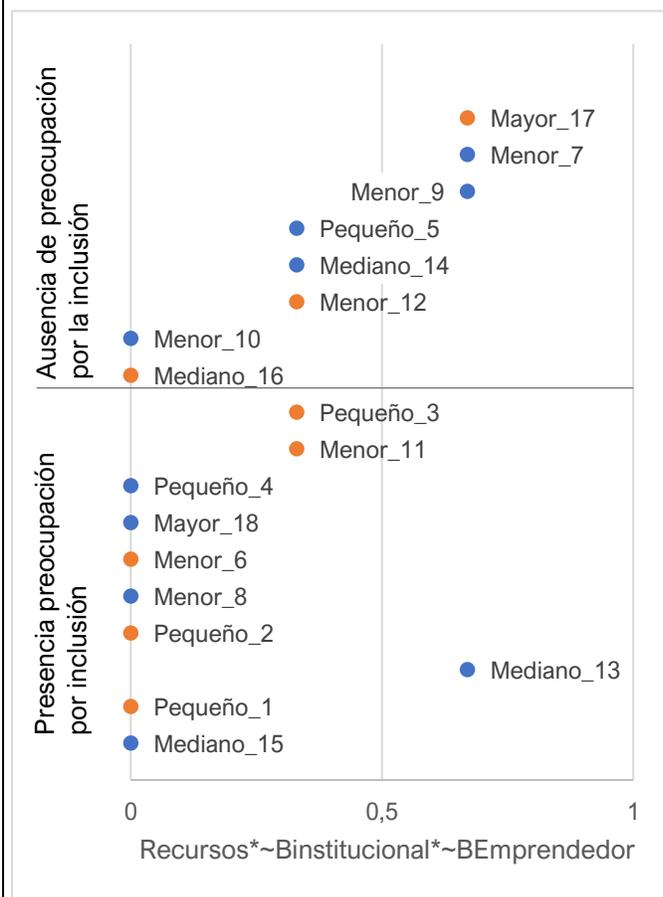


Tabla 6-19. Perfil de casos cubiertos por el segundo término de la solución para ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro y de casos similares encontrados en la muestra.

Negro indica presencia y blanco ausencia. R=Recursos, C=Cohesión Comunitaria, BE=Bricolaje Emprendedor, BI=Bricolaje Institucional, ~p.I.C.=Ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro, c.c.=caso cualitativamente contradictorio

|            | R | BI | C | BE | ~p.I.C. |
|------------|---|----|---|----|---------|
| Mayor_17   | ■ | □  | □ | □  | ■       |
| Menor_7    | ■ | □  | ■ | □  | ■       |
| Menor_9    | ■ | □  | □ | □  | ■       |
| Mediano_13 | ■ | □  | □ | □  | c.c.    |
| Pequeño_3  | □ | □  | □ | □  | □       |
| Menor_12   | □ | □  | ■ | □  | ■       |
| Pequeño_5  | □ | □  | ■ | □  | ■       |
| Mayor_18   | ■ | □  | □ | ■  | □       |
| Sin info   | ■ | □  | □ | ■  | ?       |
| Sin info   | ■ | □  | □ | ■  | ?       |
| Sin info   | ■ | □  | □ | ■  | ?       |

Las organizaciones foco en este análisis son Mayor\_17, el caso que más mostraría el mecanismo, Menor\_7 y Menor\_9. Sobre el primero, en sus relatos comentan que el realizar el corte de servicio es “una norma de los APRs” y que “lógico” que realizan cortes todos los meses. Ahora bien, la importancia de tener recursos a primera vista podría no ser crucial, pero si nos adentramos a los casos se observa que sí. Primero, al comparar Mayor\_17 con Pequeño\_3 se observa la importancia de los recursos, toda vez que esta última difiere sólo en la ausencia de recursos, pero sí presenta preocupación por la inclusión en el cobro. Segundo, y en contraposición, Menor\_12 tampoco tiene recursos y sí presenta el resultado ausencia de preocupación por la inclusión. Esto pareciera invalidar nuestra aseveración, pero como notábamos antes, en esta organización la sanitaria tenía una alta influencia en este respecto, por lo que, en nuestra opinión lo que estaría operando no es la ausencia/presencia de recursos si no que esta persuasión.

Sobre las otras organizaciones foco, Menor\_7 y Menor\_9 son casos algo distintos. Si bien están a favor de cortar, sí generan alguna acción como dar facilidades o rebajas, pero no apoyan en la postulación a subsidios. Aún así, estas organizaciones sí reflejan un apego a la norma, por ejemplo, en Menor\_7 indican que no cortar es una “mala costumbre”. Y también reflejan una cierta falta de iniciativa y creatividad, en Menor\_9 comentan que son las personas quienes deben acercarse a conversar para poder acceder a una posible rebaja. Para estudiar la importancia del bricolaje emprendedor en este mecanismo comparamos estas organizaciones con Mayor\_18, organización que presenta igual membresía en las condiciones salvo en esta, y que sí presenta preocupación por la inclusión en el cobro. Así, se refuerza la percepción de la importancia de la creatividad para poder vislumbrar acciones más allá del corte del servicio.

Para finalizar, nos salimos del análisis de este camino y abordamos dos casos relevantes que no hemos comentado. El primer caso de interés es Mediano\_13 que pertenece al término, pero no presenta el resultado y el segundo es Mediano\_16 que no es abordado por la solución, pero sí presenta el resultado. Sobre Mediano\_13 recordemos que al final de 6.3.3.2 comentábamos que, si bien pertenece a este término, sí presenta preocupación por la inclusión en el cobro y sugeríamos que esta diferenciación con sus compañeros de membresía se debía a que pueden implementar un trato más personalizado con sus usuarios a pesar de su gran tamaño y a que sí perciben a su comunidad como de bajos recursos. Sobre Mediano\_16, este caso podría no estar siendo abordado en la solución por dos posibles cualidades no abordadas. Una es la ya comentada sobre la existencia o no de un diagnóstico sobre la situación socioeconómica de la comunidad, en este sentido, en Mediano\_16 la persona entrevistada comentó como las personas quieren “todo gratis”. La otra condición es que este servicio es operado por la municipalidad y en este sentido su apego a la reglamentación debe ser más estricto que en las otras organizaciones.

Con esta discusión terminamos el estudio de los casos donde no se presentó la preocupación por la inclusión en el cobro, esto más la discusión sobre los casos donde sí se observó concluye el análisis del outcome preocupación por la inclusión en el cobro. A través del análisis se identificaron básicamente cuatro situaciones que podrían influir en el resultado. Primero, existen organizaciones que, si bien querrían realizar cortes, no pueden por falta de recursos o por una mala relación con la comunidad, lo que finalmente resultaría en una preocupación por la inclusión forzada. Segundo, y en contra posición, existen organizaciones más creativas donde sí existiría una preocupación por opción propia de la organización. De manera similar, pero con un resultado opuesto, existirían organizaciones que perciben que sus comunidades están de acuerdo con cobrar, por lo que realizarán esta gestión ante la falta de otras ideas para abordar la problemática de las deudas. Finalmente, la cuarta situación corresponde a que existirían organizaciones donde sus recursos y su apego a la normativa, les permiten llevar a cabo los cortes, esté su comunidad de acuerdo o no.

A partir de esto es importante hacer evidente el rol de las organizaciones en cómo van gestionando las presiones de sus comunidades y del Estado cuando estas van en direcciones opuestas. Más aún, es interesante

cómo las organizaciones son capaces de operar en un contexto de ambigüedad donde buscan estar alineadas con las personas socias a nivel local pero también con las directrices a nivel gubernamental. Asimismo, observamos el rol mediador de los recursos, los cuales podrían permitirle o no a la organización seguir un camino particular.

## **6.4 PROMOVER LA PARTICIPACIÓN COMO RESPUESTA CANÓNICA**

Este subcapítulo aborda la tercera y última condición de resultado de interés: la preocupación por la participación. Para esto, el subcapítulo está organizado de la misma manera que los anteriores. Primero, comenzamos definiendo de manera precisa qué entendemos cómo preocupación por la participación. Segundo, realizamos un análisis de necesidad respecto de este resultado. Y tercero, llevamos a cabo un análisis de suficiencia.

A partir de los análisis mostramos cómo la participación, de la manera en que la medimos en esta investigación con sesgo hacia lo formal, estaría funcionando como una respuesta de bajo costo para mantener la relación entre la organización y su comunidad de manera cordial.

### **6.4.1 OPERACIONALIZANDO LA PREOCUPACIÓN POR LA PARTICIPACIÓN**

Para operacionalizar la preocupación por avanzar en participación se conjugaron dos aspectos: por un lado, los relatos sobre por qué sería importante o no que toda la comunidad participe en la organización, y por otro, las acciones concretas que se toman para realizar la comunicación con la comunidad. Se dio énfasis a las explicaciones por sobre las acciones ya que las primeras diferenciaban más a las organizaciones que las segundas, sugiriendo que la diversidad entre las organizaciones se relacionaba más con las razones que con los canales de comunicación concretos. A partir de esto se forman cuatro categorías de organizaciones como sigue:

- Con mucha preocupación por la participación. Son organizaciones que toman acciones y refieren una preocupación por la participación de todas las personas en la organización, ya sea fundada en razones activas o pragmáticas, según definimos en el capítulo anterior. Se identifican ocho organizaciones bajo este criterio.
- Con preocupación por promover la participación. Son organizaciones que refieren preocupación, aunque sus acciones son más bien básicas. Dos organizaciones se incorporan a esta categoría.
- Con poca preocupación por promover la participación. Son organizaciones que no refieren una preocupación especial pero que sí toman acciones adicionales para promover la participación. Se agregó aquí a Pequeño\_1, donde, aunque se expresó un interés por la participación, son la única organización que no realizan asambleas. En este grupo se asociaron tres organizaciones.
- Ausencia de preocupación por promover la participación. Son organizaciones que o bien no refieren preocupación y realizan lo mínimo, o bien refieren estar en contra de que todas las personas participen en la organización. En esta subcategoría se incluyen cinco organizaciones.

Los Gráfico 6-21 y Gráfico 6-22 muestran la composición de estos grupos según los dos subindicadores utilizados.

Gráfico 6-21. Tipos de menciones que representan a las organizaciones según la clasificación respecto de la preocupación por la participación.

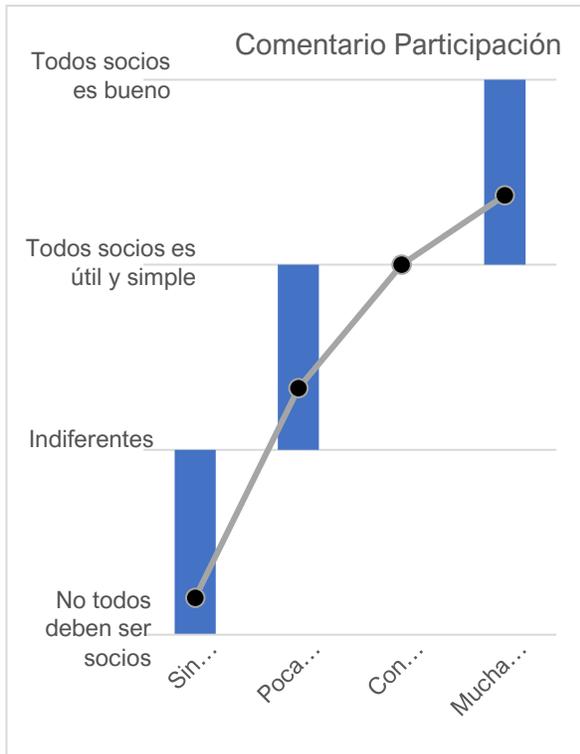
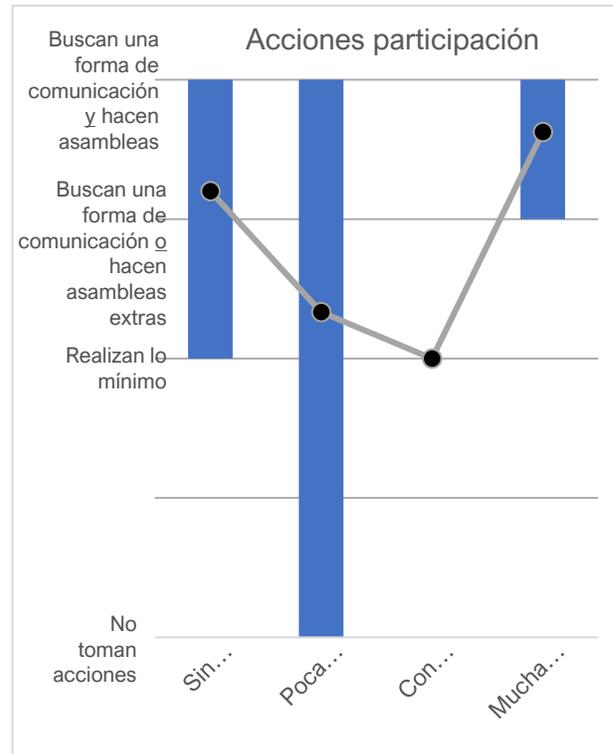


Gráfico 6-22. Tipos de acciones que realizan las organizaciones según clasificación respecto de la preocupación por la participación.



Con lo anterior, las organizaciones quedan clasificadas como se muestra en la Tabla 6-20 a continuación.

Tabla 6-20. Clasificación final de cada APR según la condición de resultado "preocupación por la participación".

| APR        | CLASIFICACIÓN                               |
|------------|---|
| Mediano_13 | Con mucha preocupación por la participación |
| Mediano_15 | Con mucha preocupación por la participación |
| Mediano_16 | Sin preocupación por la participación       |
| Menor_11   | Sin preocupación por la participación       |
| Pequeño_2  | Con mucha preocupación por la participación |
| Menor_8    | Sin preocupación por la participación       |
| Menor_6    | Con mucha preocupación por la participación |
| Menor_12   | Con mucha preocupación por la participación |
| Mayor_18   | Sin preocupación por la participación       |
| Menor_9    | Sin preocupación por la participación       |
| Pequeño_3  | Con mucha preocupación por la participación |
| Pequeño_1  | Con poca preocupación por la participación  |
| Mayor_17   | Con poca preocupación por la participación  |
| Pequeño_4  | Con mucha preocupación por la participación |
| Mediano_14 | Con preocupación por la participación       |

| APR       | CLASIFICACIÓN                               |
|-----------|---|
| Menor_10  | Con preocupación por la participación       |
| Menor_7   | Con mucha preocupación por la participación |
| Pequeño_5 | Con preocupación por la participación       |

#### 6.4.2 ANÁLISIS DE NECESIDAD PARA LA PREOCUPACIÓN POR LA PARTICIPACIÓN: PARTICIPACIÓN COMO LO MÍNIMO PARA CUMPLIR LA FORMALIDAD

Comenzamos el análisis identificando cuáles condiciones o grupo de condiciones podrían ser consideradas siempre presentes cuando existe una preocupación por la participación, es decir, qué condiciones podrían ser necesarias. Al igual que en los análisis anteriores, ninguna condición emerge claramente como necesaria, debido a que ninguna supera el límite usual de 0,9 en consistencia, y también porque las combinaciones de condiciones sugeridas parecieran no responder a un concepto mayor. En cualquier caso, la Tabla 6-21 muestra los detalles donde llama la atención el hecho que se destaquen la falta de recursos y de bricolaje emprendedor.

Tabla 6-21. Indicadores para el análisis de necesidad para presencia de preocupación por la participación. Cantidad de organizaciones con presencia de esta preocupación es igual 11.

|   |                                | consistN | RdN  | cobN | N<br>Pertenece<br>a la<br>condición | N<br>Contradice<br>el supuesto<br>de necesidad | N Casos<br>cualitativa-<br>mente<br>contradictorios |
|---|--------------------------------|----------|------|------|-------------------------------------|--|---|
| 1 | ~BEmprendedor                  | 0,76     | 0,76 | 0,78 | 12                                  | 5  | 2 (Mediano_15,<br>Pequeño_4)                        |
| 2 | ~Recursos +<br>~BInstitucional | 0,82     | 0,55 | 0,69 | 16                                  | 4  | 2 (Mediano_15)                                      |
| 3 | ~Recursos +<br>BInstitucional  | 0,82     | 0,63 | 0,73 | 13                                  | 4  | 2 (Mediano_13,<br>Menor_7)                          |
| 4 | ~Recursos + Cohesión           | 0,82     | 0,55 | 0,69 | 16                                  | 6  | 0   |

Enfocándonos ahora en la ausencia de una preocupación por la participación, encontramos sólo una combinación promisoría para ser necesaria, y que estaría cercana a cumplir los parámetros mínimos: presencia de recursos y de bricolaje emprendedor. De todas maneras, es difícil conceptualizar esta combinación de recursos o bricolaje emprendedor en un solo constructo. Sólo nos quedaremos con la sugerencia que la participación, tal como la hemos definido, sería del ámbito de lo poco creativo y de pocos recursos, por eso, la presencia de emprendimiento o de recursos sería necesario para la ausencia de preocupación por la participación. El detalle sobre esta combinación más promisoría se encuentra en la Tabla 6-22.

Tabla 6-22. Indicadores para el análisis de necesidad para la ausencia de preocupación por la participación. Cantidad de organizaciones con ausencia de esta preocupación es igual a 7.

|   |                         | consistN | RdN  | cobN | N<br>Pertenece<br>a la<br>condición | N<br>Contradice<br>el supuesto<br>de necesidad | N Casos<br>cualitativa-<br>mente<br>contradictorios |
|---|-------------------------|----------|------|------|-------------------------------------|--|---|
| 1 | Recursos + BEmprendedor | 0,86     | 0,61 | 0,56 | 10                                  | 2  | 1 (Menor_11)  |

### 6.4.3 LA PREOCUPACIÓN POR LA PARTICIPACIÓN FORMAL Y DE BAJO COSTO

Para comenzar el análisis sobre cuáles condiciones podrían ser suficientes para que se presente una preocupación por la participación, resumimos de manera usual los datos en una tabla de verdad la que se muestra a continuación:

*Tabla de verdad 6-4. Tabla de verdad para el resultado preocupación por la participación. Se destacan las líneas que cumplen las condiciones usuales para ser consideradas positivas.*

| id | Recursos | BInstitucional | Cohesión | BEmprendedor | OUT | n | incl. | PRI  | Casos                        | CCC        |
|----|----------|----------------|----------|--------------|-----|---|-------|------|------------------------------|------------|
| 1  | 0        | 0              | 0        | 0            | 1   | 2 | 0,83  | 0,80 | Menor_12, Pequeño_3          |            |
| 7  | 0        | 1              | 1        | 0            | 1   | 2 | 0,78  | 0,72 | Mediano_14, Menor_10         |            |
| 3  | 0        | 0              | 1        | 0            | 1   | 1 | 0,75  | 0,67 | Pequeño_5                    |            |
| 5  | 0        | 1              | 0        | 0            | 1   | 3 | 0,75  | 0,70 | Menor_11, Pequeño_2, Menor_6 | Menor_11   |
| 11 | 1        | 0              | 1        | 0            | 0   | 3 | 0,67  | 0,57 | Mediano_13, Menor_9, Menor_7 | Menor_9    |
| 9  | 1        | 0              | 0        | 0            | 0   | 1 | 0,66  | 0,57 | Mayor_17                     | Mayor_17   |
| 8  | 0        | 1              | 1        | 1            | 0   | 2 | 0,56  | 0,50 | Menor_8, Pequeño_4           | Menor_8    |
| 16 | 1        | 1              | 1        | 1            | 0   | 1 | 0,56  | 0,50 | Mediano_15                   |            |
| 2  | 0        | 0              | 0        | 1            | 0   | 1 | 0,37  | 0,28 | Pequeño_1                    | Pequeño_1  |
| 12 | 1        | 0              | 1        | 1            | 0   | 1 | 0,37  | 0,28 | Mayor_18                     | Mayor_18   |
| 14 | 1        | 1              | 0        | 1            | 0   | 1 | 0,33  | 0,33 | Mediano_16                   | Mediano_16 |
| 4  | 0        | 0              | 1        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |            |
| 6  | 0        | 1              | 0        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |            |
| 10 | 1        | 0              | 0        | 1            | ?   | 0 | -     | -    |                              |            |
| 13 | 1        | 1              | 0        | 0            | ?   | 0 | -     | -    |                              |            |
| 15 | 1        | 1              | 1        | 0            | ?   | 0 | -     | -    |                              |            |

Encontramos que las primeras cuatro primeras filas podrían ser consideradas como reflejo del resultado. Notamos que la tercera y cuarta están en el límite, o justo debajo del límite, de lo considerado como válido según su valor de consistencia, pero las consideramos como positivas pues los casos que pertenecen a ellas y que a la vez reflejan el resultado son mayoría. Lo anterior se traduce en la solución:

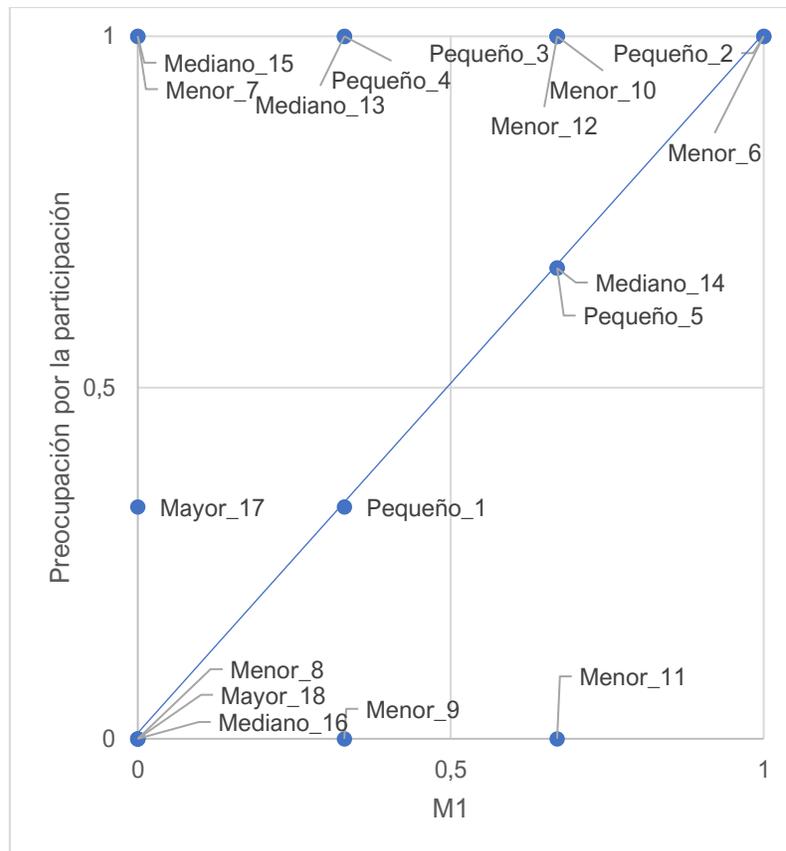
*Solución 6-4. Solución para la preocupación por la participación según la tabla de verdad presentada en Tabla de verdad 6-4.*

*\* Indica caso cualitativamente contradictorio.*

M1: ~Recursos \*~BEmprendedor-> PPARTICIPACION

|                           | consistS | PRI  | cobS | cobS.U | Casos   |
|---------------------------|----------|------|------|--------|---|
| 1 ~Recursos*~BEmprendedor | 0,86     | 0,84 | 0,58 | -      | Menor_12, Pequeño_3; Pequeño_5; Menor_11*, Pequeño_2, Menor_6; Mediano_14, Menor_10 |
| M1                        | 0,86     | 0,84 | 0,58 |        |   |

Gráfico 6-23. Gráfico de dispersión para la membresía en la solución (eje X) y en la condición preocupación por la participación (eje Y).



Encontramos que la solución presenta un solo término, el cual tiene un alto valor de consistencia, aún cuando presenta un caso cualitativamente contradictorio. La solución incorpora a las organizaciones con ausencia conjunta de bricolaje emprendedor y de recursos, abarcando siete de los 11<sup>22</sup> casos que presentan el resultado. Interpretamos este camino hacia la participación como uno donde se busca que la comunicación sea a través de canales formales que utilicen pocos recursos y poca creatividad. Revisamos ahora en detalle cómo este camino opera en los casos identificados.

#### 6.4.3.1 Una ausencia conjunta de creatividad y de recursos obliga a las organizaciones con interés en la participación a hacer lo mínimo o más de lo mismo

Para analizar la solución encontrada es importante mantener presente que que nuestra operacionalización sobre participación se refiere a una de tipo formal, en el sentido de responder a los requerimientos legales y administrativos, y que esta se corresponde con un funcionamiento algo burocratizado de las organizaciones.

<sup>22</sup> Recordar que en el gráfico anterior, las siete organizaciones cubiertas por la solución se muestran en el cuadrante superior derecho, las cuatro no cubiertas en el superior izquierdo, y el caso cualitativamente contradictorio en el inferior derecho.

En este sentido, el camino formado por una ausencia de recursos y de bricolaje emprendedor se puede interpretar como una respuesta mayormente básica frente al relacionamiento comunitario. A pesar de encontrar un solo camino en el análisis, al revisar en detalle los casos notamos que existen dos mecanismos a través de los cuales este opera. Antes del análisis presentamos en el Gráfico 6-24 y la Tabla 6-23 el detalle de pertenencia al término estudiado y las organizaciones similares, respectivamente.

Gráfico 6-24. Gráfico de ranking ordenado para pertenencia o no al outcome preocupación por la participación (eje y) según membresía en la solución para presencia de preocupación por la participación (eje x). Como el término estudiado no informa sobre la variable bricolaje institucional, con azul se muestran aquellas con presencia y en naranja las que no. Además, los rombos indican presencia de cohesión comunitaria.

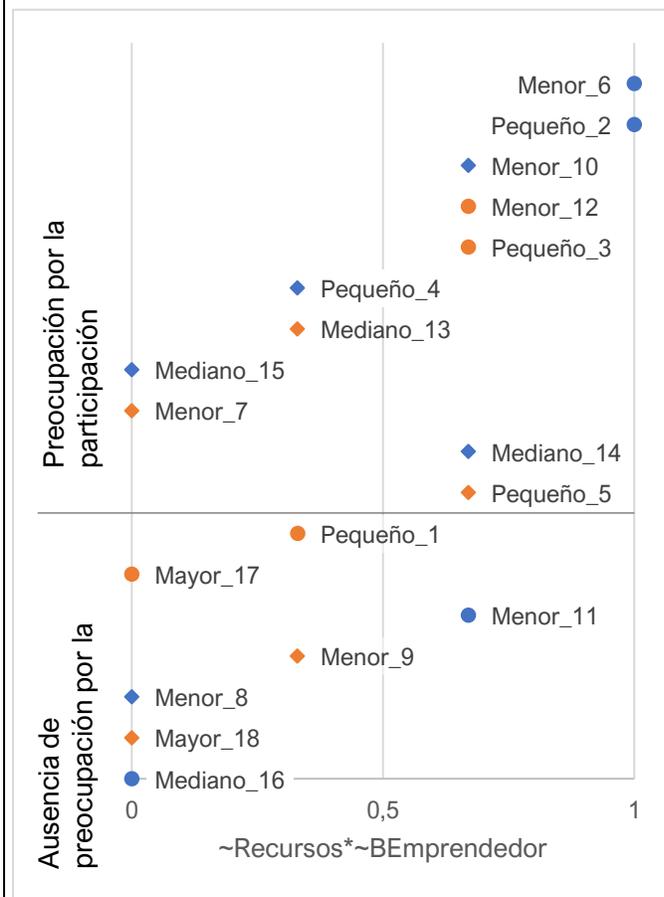


Tabla 6-23. Perfil de casos cubiertos por la solución para presencia de preocupación por la participación y de casos similares encontrados en la muestra. Negro indica presencia y blanco ausencia. R=Recursos, C=Cohesión Comunitaria, BE=Bricolaje Emprendedor, BI=Bricolaje Institucional, p.P.=Preocupación por la participación, c.c.=Cualitativamente Contradictorio, n.c.=No cubierto

|            | R | CC | BE | BI | p.P  |
|------------|---|----|----|----|------|
| Pequeño_3  |   |    |    |    |      |
| Menor_12   |   |    |    |    |      |
| Pequeño_5  |   |    |    |    |      |
| Pequeño_2  |   |    |    |    |      |
| Menor_6    |   |    |    |    |      |
| Menor_11   |   |    |    |    | c.c. |
| Menor_10   |   |    |    |    |      |
| Mediano_14 |   |    |    |    |      |
| Mayor_17   |   |    |    |    |      |
| Pequeño_1  |   |    |    |    |      |
| Mediano_13 |   |    |    |    | n.c. |
| Menor_9    |   |    |    |    |      |
| Menor_7    |   |    |    |    | n.c. |
| Menor_8    |   |    |    |    |      |
| Pequeño_4  |   |    |    |    | n.c. |
| Sin info   |   |    |    |    | ?    |
| Sin info   |   |    |    |    | ?    |
| Sin info   |   |    |    |    | ?    |
| Sin info   |   |    |    |    | ?    |

Los dos mecanismos identificados se relacionan con presencia o ausencia de la percepción de cohesión comunitaria, independiente del bricolaje institucional. El primer mecanismo se da en dos organizaciones donde se muestra una ausencia de percepción de cohesión -Menor\_12 y Menor\_6- (con puntos en el cuadrante

superior derecho del Gráfico 6-24). Este mecanismo se refiere a que en estas organizaciones la participación formal busca evitar el conflicto, y dado que no se cuentan con recursos o con bricolaje emprendedor, se recurre a la asamblea y a la comunicación informativa. Podemos revisar las referencias de los APRs para mostrar que, por ejemplo, Menor\_12 indica que todos debe ser socios porque si hay usuarios, estas personas puedan “demandar al comité” por los problemas en el servicio. De la misma manera, Menor\_6 ve como único beneficio que las personas socias puedan saber qué se hace con el dinero de la organización.

El segundo mecanismo está presente en las restantes cinco organizaciones cubiertas por la solución - Pequeño\_3, Pequeño\_5, Pequeño\_2, Menor\_11, Menor\_10 y Mediano\_14-. Este mecanismo se refiere a que el hecho de querer seguir la prescripción formal del arreglo de coproducción hace que las organizaciones entiendan que la comunidad debe tener algún grado de participación. Asimismo, se hace eco de lo prescrito desde el Estado respecto de que la comunidad debe apoyar a la organización. En este sentido, estas organizaciones son más bien indiferentes a la participación de las personas o la buscan como una manera de simplificar la operación o de bajar el costo final al no cobrar IVA.

En la descripción de los dos mecanismos anteriores hemos obviado la condición de bricolaje institucional. De las siete organizaciones foco de este acápite, cuatro la presentan (en azul en el cuadrante superior derecho del Gráfico 6-24). Hipotetizamos que el bricolaje institucional no media pues, entre aquellas que se preocupan por la participación (formal), las organizaciones con bricolaje institucional verían la participación como algo natural que hay que hacer, pero las que tienen ausencia, lo observan como un requerimiento que debe cumplirse, llegando en ambos escenarios al resultado de preocuparse por este aspecto.

Para estudiar qué tan relevante son las condiciones representadas en la solución comparamos las organizaciones capturadas por esta solución y otras organizaciones similares. Sobre la ausencia de recursos, al comparar las organizaciones cubiertas con aquellas similares pero que sí presentan recursos, es posible concluir que esta condición puede tener un rol ambivalente. En este sentido, existen dos organizaciones similares y con recursos que muestran el resultado -Mediano\_13 y Menor\_7-, y dos que no lo muestran - Mayor\_17 y Menor\_9-. Esto nos puede indicar que nuestra conceptualización de recursos podría no estar considerando algún aspecto particular, quizás referido a la resiliencia de la dirigencia frente a problemas de participación.

Finalmente, sobre la ausencia de bricolaje emprendedor tampoco se puede concluir de manera inequívoca. Al considerar Pequeño\_1 y Menor\_8 que son organizaciones similares pero sí tienen bricolaje emprendedor, observamos que no está presente la condición de resultado, sin embargo, al tomar Pequeño\_4, que también es similar y tiene bricolaje emprendedor, sí vemos la condición. Esto nos indica que existen organizaciones que, siendo usualmente creativas, igual pueden decidir hacer lo usual o buscar alternativas. Más información es necesaria para concluir en este respecto. Volveremos sobre algunos de estos casos más adelante, al estudiar por qué habría organizaciones que, si bien se espera tengan preocupación, no la estarían mostrando.

#### 6.4.3.2 *La preocupación por la participación cuando no han existido dificultades relacionadas*

Para seguir el análisis, quedan dos aspectos por revisar: los casos cualitativamente contradictorios, es decir aquellos cubiertos por la solución pero que no muestran el resultado (uno, indicado con “c.c.” en Tabla 6-23); y aquellos casos que presentando el resultado no fueron cubiertos (cuatro, en el cuadrante superior izquierdo del Gráfico 6-24). A continuación, analizamos de manera conjunta ambos aspectos pues en la comparación mostramos que las dificultades en la participación que han tenido las organizaciones en el pasado estarían afectando los resultados en la condición de interés.

El caso contradictorio es Menor\_11, pues no presenta el resultado, mientras que Pequeño\_2 y Menor\_6, con los cuales comparte membresía, sí lo hacen. Menor\_11 se clasificó en ausencia del resultado pues indica que sólo las personas dueñas de la vivienda deberían participar. Suponemos que esta inclinación a la exclusión tiene que ver con dificultades anteriores con arrendatarios o con los dueños. En este último respecto, en esta organización se comentaba que los “dueños están ganando plata con esto”. Así, hipotetizamos que Menor\_11 mostraría el resultado de acuerdo a lo planteado en la solución, si es que no hubiera tenido estos inconvenientes. Dificultades pasadas de participación es sugerida entonces como una condición a estudiar en el futuro.

Ahora sobre los casos no cubiertos, al menos para tres, ocurriría a la inversa, sus compañeros de membresía han tenido estos problemas de participación, sugiriendo que los casos no cubiertos no han tenido estas situaciones pero lo esperado era que sí. Mediano\_13 y Menor\_7, casos son preocupación por la participación que no fueron cubiertos por la solución encontrada, comparten membresía con Menor\_9 quien tiene esta inclinación a la exclusión, es específico frente a las personas que “no aportan”. Pequeño\_4, otro caso con preocupación por la participación que no fue cubierto, comparte membresía con Menor\_8 quien presenta esta inclinación a la exclusión pero frente a dueños de segundas viviendas, pues ellos no “vienen a asamblea”.

En este sentido, una condición que podría hacer el análisis más consistente podría ser la existencia/ausencia de una preocupación por la participación que decreció debido a dificultades anteriores que emergieron al intentar que todas las personas participaran -en particular, las arrendatarias, las que no aportan y las dueñas de segundas viviendas-. Es necesario mayor investigación para evaluar si las organizaciones que actualmente sí presentan el resultado y que comparten membresía con organizaciones con tendencias excluyentes, son reflejo de un camino hacia la preocupación por la participación o simplemente aún no han sufrido episodios de desgaste como los que se hipotetiza sufrieron Menor\_11, Menor\_9 y Menor\_8.

Quedaría por explicar el último caso no cubierto, Mediano\_15. Este es un caso especial pues es la única organización que presenta completa membresía en bricolaje institucional, y que presenta membresía en todas las condiciones. Más información sobre este caso es necesaria para dilucidar qué características podrían estar haciendo que la organización a pesar de tener recursos y bricolaje emprendedor esté presentando una preocupación por la participación formal.

Con lo anterior cerramos el estudio sobre la preocupación por la participación. Pudimos encontrar que la preocupación por la participación se relevó a través de tres mecanismos relevantes. Uno hacia la presencia de preocupación se da en aquellas organizaciones que preocupadas por los conflictos responden con medidas de participación de acuerdo con lo planteado formalmente por arreglo de coproducción. Otro, también hacia la presencia de esta condición, en organizaciones que siguiendo lo planteado por el arreglo muestran una preocupación por la participación sin ir más allá. Y tercero, ahora hacia la ausencia de esta preocupación, organizaciones que parecieran presentar o haber presentado pasado pero que perdieron este interés tras alguna dificultad pasada.

Vale la pena mencionar que el análisis QCA de la ausencia de preocupación por la participación no entregó mayores luces toda vez que sólo se explicaban dos de los siete casos y que dicha solución no simplificaba el análisis.

A la luz de estos resultados sobre participación se da realce al hecho de que participación per se no es necesariamente un aporte a la comunidad pues podría realizarse algo burocratizado donde las personas usuarias no tienen mayor incidencia. En este sentido, será importante para futuras investigaciones ir a las comunidades y ver en terreno si los y las socios de los APRs sienten que pueden dar su opinión y tener injerencia en las organizaciones.

## **6.5 DISCUSIÓN: ORGANIZACIONES DE CARNE Y HUESO CON RESULTADOS DISPARES**

A lo largo de este capítulo analizamos patrones que emergieron a partir de la comparación de casos respecto de los tres ámbitos de resultados que son de interés: la eficacia, la preocupación por la inclusión en el cobro y la preocupación por la participación. Pudimos observar que existen diversos caminos hacia la presencia o ausencia de cada outcome. También vimos que los resultados de algunas organizaciones no eran capturados completamente por las condiciones explicativas identificadas previamente y sugerimos algunas líneas futuras de investigación. Todos nuestros análisis relevan las condiciones particulares sobre las cuales operan las organizaciones y la relevancia de las personas en ellas, dando sustancia a estas instituciones más allá de lo solamente prescrito en la formalidad desde el Estado y la legalidad. A continuación, presentamos un resumen de los mecanismos identificados que llevarían a la presencia/ausencia de las condiciones resultados y posteriormente discutimos de manera conjunta las distintas soluciones encontradas.

Sobre eficacia, estudiamos en extenso la ausencia de esta condición presentando tres mecanismos claves. Así, encontramos que, aunque la ausencia de bricolaje emprendedor no es necesaria para la ausencia de eficacia, sí está presente en los tres mecanismos que identificamos en esta dirección. Encontramos que esta falta de bricolaje emprendedor se puede conjugar con una falta de visión por desarrollar a la comunidad más allá del agua junto a una presencia de recursos para inhibir encontrar soluciones que mejoren la eficacia frente a problemas persistentes en el servicio. También, que se puede unir, adicionalmente a la ausencia de cohesión en la comunidad para dejar a la organización con nadie a quien pedirle ayuda. Finalmente, la ausencia de

bricolaje emprendedor se podía unir a la presencia de bricolaje institucional y de cohesión para crear un escenario donde las organizaciones están contentas con su desempeño general desatendiendo la entrega del servicio. Estos mecanismos representaban a ocho de las 10 organizaciones con ausencia de eficacia.

Sobre preocupación en la inclusión en el cobro, concluimos que dentro del grupo de APRs sin recursos ni percepción de cohesión comunitaria, existían dos facciones, una donde de cierta manera se veían obligadas a presentar una preocupación en la inclusión como una manera creativa de evitar problemas, y otra porque a pesar de lo alejada de su comunidad, la organización buscaba promover la ayuda mutua. En contra partida, existía otro grupo que a través de bricolaje emprendedor y con una percepción de cohesión comunitaria muestra preocupación por la inclusión, ya sea cuando tienen recursos o cuando buscan ir más allá de la entrega del servicio. Estos dos mecanismos representaban nueve de los 10 casos con presencia de inclusión en el cobro.

Adicionalmente, estudiamos la ausencia de preocupación en la inclusión en el cobro. Aquí existía un conjunto de organizaciones donde cortar el servicio no generaba problemas con su comunidad emergiendo como una opción válida para resguardar los recursos. Por otro lado, existía otro conjunto con organizaciones de mayor tamaño que no presentan bricolaje emprendedor y que pueden sobrellevar los costos prácticos y emocionales de cortar el servicio. Estos caminos representaban seis de las ocho organizaciones con ausencia de este outcome.

Sobre la tercera y última condición de resultado, la preocupación por la participación, encontramos que a pesar de identificar una sola combinación de condiciones -la ausencia conjunta de recursos y bricolaje emprendedor- existirían dos mecanismos a través de los cuales esta configuración operaría. El primer mecanismo tiene que ver con si la participación responde al objetivo de prevenir conflictos o reproches desde la organización, en este sentido, la participación corresponde a un relacionamiento formal con la comunidad al cual la organización recurriría para protegerse. El segundo mecanismo se refiere a organizaciones que están de acuerdo con la prescripción del arreglo formal entendiendo participación como lo planteado en él, mostrando entonces una preocupación por la participación sin mayor interés de ir más allá. Estos dos caminos representaban a siete de las 11 organizaciones que mostraban preocupación por la participación.

En este punto extendíamos un poco el análisis sobre participación y presentábamos una hipótesis de que algunas organizaciones que si bien tienen interés por la participación, o lo tuvieron en el pasado, con el tiempo sufren dificultades durante la implementación de instancias participativas haciendo que hoy tengan un sesgo hacia la exclusión de grupos con los que han tenido estos problemas: personas arrendatarias, dueñas de segundas viviendas o que “no aportan”.

A modo de resumen, la Tabla 6-24 muestra los diversos caminos, las diversas combinaciones de las condiciones explicativas, para cada presencia o ausencia de resultado estudiado.

Tabla 6-24. Resumen de las soluciones encontradas para cada resultado.

Cada columna representa un término de la solución, un círculo lleno representa presencia de la condición explicativa, uno vacío ausencia, un cuadro en blanco indica que la condición no estaba presente en el término<sup>23</sup>. p.P=preocupación por la participación, p.I.C=preocupación por la inclusión en el cobro, ~p.I.C=ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro y ~E=ausencia de eficacia.

|  | p. P    | p. I.C  |   |         |   | ~p. I. C |         | ~E      |         |         |
|--|---------|---------|---|---------|---|----------|---------|---------|---------|---------|
|  | a       | b       | c | d       | e | f        | g       | h       | i       | j       |
| <i>Acápiteme donde se discute</i>                              | 6.4.3.1 | 6.3.3.1 |   | 6.3.3.2 |   | 6.3.4.1  | 6.3.4.2 | 6.2.3.1 | 6.2.3.2 | 6.2.3.3 |
| <b>Bricolaje Emprendedor</b>                                   | ○       |         | ○ | ●       | ● | ○        | ○       | ○       | ○       | ○       |
| <b>Bricolaje Institucional</b>                                 |         | ○       |   |         | ● |          | ○       | ○       | ○       | ●       |
| <b>Recursos</b>  | ○       | ○       | ○ | ●       |   | ○        | ●       | ●       |         | ○       |
| <b>Percepción de cohesión comunitaria</b>                      |         | ○       | ○ | ●       | ● | ●        |         |         | ○       | ●       |
| <b># Casos positivos<sup>24</sup> cubiertos por el término</b> | 7/11    | 5/10    |   | 4/10    |   | 3/8      | 3/8     | 4/10    | 3/10    | 2/10    |
| <b># Casos positivos cubiertos para la condición</b>           | 7/11    | 9/10    |   |         |   | 6/8      |         | 8/10    |         |         |

Revisando las soluciones en su conjunto observamos que el bricolaje emprendedor aparece como relevante en tanto su presencia ayudaría a la inclusión en el cobro y su ausencia a la ausencia en eficacia. Más aún, respecto de la participación por definición nosotros estudiamos, principalmente, el apego a la norma por lo que también sería suficiente su ausencia.

A partir de esta mirada de conjunto también es posible observar que algunos términos son compatibles entre sí. El ejemplo más evidente, ya que son el mismo, corresponde al *g* asociado a la ausencia de preocupación por la inclusión en el cobro y el *h* en la ausencia de eficacia. Como se indicó, existe una preconcepción que aquellas organizaciones con preocupación por la inclusión en el cobro son en general organizaciones ineficaces. Por ejemplo, se menciona la “posible oposición cultural a subir la tarifas” como uno de los desafíos más urgentes (Nelson-Núñez et al., 2019, p. 1255; ver también Fuster & Donoso, 2018). Nuestros resultados indican que al menos en tres organizaciones ocurre lo contrario: al tener recursos y una falta de ambos bricolajes lo que ocurre es que las organizaciones no se interesan por la inclusión en el cobro, pero tampoco logran entregar un buen servicio.

Ahora bien, es cierto que la preocupación por la inclusión sí podría ser compatible con la ausencia de eficacia en algunas circunstancias. Esto, a través de los términos *b* y *c* hacia la inclusión económica y del *i* hacia la ausencia de eficacia, lo que se traduce en una ausencia de todas las condiciones. Considerando esto último, centrarse en el hecho de no cobrar para buscar la eficacia parece simplista toda vez que, además de no cobrar, en las organizaciones estaría ocurriendo que son muy pequeñas o con una dirigencia con pocos estudios

<sup>23</sup> Si una condición no está en el término indica que el término incluye a ambas, la ausencia y presencia de la condición. Dicho en otras palabras, el término es indiferente a esa condición.

<sup>24</sup> Un caso positivo se refiere a que si está estudiando la presencia/ausencia de un outcome los casos positivos son aquellos que tienen presencia/ausencia de dicho outcome.

formales, operarían en una localidad con poca cohesión comunitaria, faltaría creatividad para buscar soluciones y existiría un entendimiento más bien acotado sobre el rol de la organización en la comunidad.

De manera similar, el interés por la participación formal parece inapropiado si se busca promover la eficacia de las organizaciones. En efecto, la combinación suficiente para que una organización tenga preocupación por la participación es compatible con dos de los términos (el *i* y el *j*) de la ausencia de eficacia. Esto muestra que organizaciones con reuniones y asambleas *al día*, pueden o no ser eficaces.

En este sentido, frente a lo inapropiado de centrarse en forzar a las organizaciones a lo formal prescrito de despreocuparse de la inclusión económica y de hacer una participación burocratizada, promover la autonomía sería una posibilidad sugerente. El bricolaje emprendedor tendría más poder explicativo para disminuir la ineficacia, toda vez que inhibiría los tres caminos suficientes identificados para la ausencia de ineficacia. Además, se podría revisar cómo propender a generar una cohesión comunitaria y entendimientos sobre el servicio que promuevan la inclusión, participación y eficacia. En este sentido, nuestra investigación complementa lo planteado en Nelson-Nuñez et al., (2019) que las capacidades que pueden servirle a los APRs para una mejor operación, no es solamente el conocimiento formal y técnico asociado al agua, si no que aspectos como la resolución creativa de problema y el poder llevar buenas relaciones interpersonales serían también importantes.

Este capítulo mostró configuraciones específicas que muestran los efectos que estarían teniendo las características de interés sobre los resultados analizados. Se observó como sí existen impactos de la presencia de bricolaje institucional, el emprendedor, la cohesión comunitaria y los recursos en la inclusión económica, participación y eficacia. Con esto damos por abordado para el contexto específico del agua potable rural en Chile el objetivo general de la investigación que buscaba comprender este tipo de relaciones en el marco de arreglos de coproducción.

Hasta el momento, en cada subcapítulo final hemos ido discutiendo nuestros resultados con parte de la literatura sobre gestión de agua en Chile. Para cerrar esta tesis, el siguiente capítulo inserta estas discusiones y resultados en la literatura general de coproducción, además, de traducir estos en alcances a la política pública.

## **7 CONCLUSIONES A PARTIR DEL PROGRAMA DE AGUA POTABLE RURAL PARA LOS ARREGLOS DE COPRODUCCIÓN**

Para cerrar esta tesis, en este capítulo presentamos una lectura que sintetiza lo discutido a lo largo de todo el texto y lo enfrenta a los objetivos originales de la investigación. De esta manera, en este apartado presentamos las conclusiones que pueden trascender a los casos estudiados, insertando la investigación de vuelta en la literatura más amplia de coproducción. Notando que la mayor parte de la discusión con la literatura sobre APRs en Chile se dejó en los subcapítulos finales de los tres apartados de resultados.

Las conclusiones giran en torno a tres ideas centrales. La primera corresponde a hacer evidente que, en los arreglos de coproducción, como en todo fenómeno social, la agencia y la estructura están presentes y no se pueden descuidar. Dicho de otra manera, la interacción social, ya sea entre las personas de la organización y su localidad o entre las personas que trabajan en el Estado y aquellas en la organización, suceden en un contexto dado por las reglas intangibles y la infraestructura existente en ese momento. No confundir lo anterior con que las reglas y la infraestructura no pueden ser posteriormente cambiadas por las personas involucradas. Creemos que esta investigación es interesante al poder atender ambos aspectos de buena manera, aún si se enfocó principalmente en las organizaciones.

La segunda idea central de estas conclusiones se refiere a que, dado que no se puede desconocer la agencia de las organizaciones, es necesario incorporar sus particularidades en el análisis. En este sentido, es importante reconocer que, si bien el contexto en que se inserta cada organización está mediado por la relación de coproducción, este no es el único aspecto contextual. Como vimos, estas organizaciones se insertan en localidades con su propia situación socioeconómica y ambiental. Además, poseen características que difieren entre distintas organizaciones, como el tamaño o la preparación formal e informal con que cuentan las personas socias y dirigente en momento actual. De esta manera, una conclusión es que, sin abandonar el interés por estudiar el arreglo en su conjunto, no se puede desconocer lo específico.

La tercera idea central que esta investigación espera aportar a la literatura en coproducción es que los resultados de un arreglo específico trascienden lo esperado originalmente. A partir de los casos estudiados pudimos visualizar cómo los efectos en eficacia, participación e inclusión económica están influidos por las características de las organizaciones. Con esto, se hace evidente que el foco en lo que realmente está ocurriendo en el terreno y no sólo en lo prescrito o lo ideal, es importante para analizar los arreglos de coproducción.

Estas tres ideas se discuten en los tres subcapítulos que siguen a continuación. Estos están ordenados con foco en la estructura, el primero. El segundo tiene foco en la agencia. Mientras que el tercero hace hincapié en la relación entre estos dos aspectos. Finalmente, el último subcapítulo está dedicado para informar a la política pública asociada al arreglo de coproducción estudiado.

El agua potable rural es de crucial importancia en las comunidades y a partir de la investigación, se puede visualizar que el momento definitorio que está viviendo debido a la implementación de nueva legislación y la creciente escasez hídrica puede afectar gravemente el futuro de las organizaciones. Frente a esto, no podemos ser indiferentes y para cerrar esta investigación se presentan algunos alcances para los actores estatales y comunitarios respecto de cómo la implementación de la nueva legislación que fue creada principalmente para corregir aspectos negativos se puede orientar de manera que no pase a llevar los aspectos positivos de las organizaciones y así asegurar que esta forma de provisión de servicio se siga manteniendo por muchos años más.

## **7.1 LA ESTRUCTURA EN UN ARREGLO DE COPRODUCCIÓN**

Para comenzar, es importante rescatar el rol y los impactos que tiene el contexto y las reglas externas en el servicio estudiado, pero que sirve como ejemplos para otros arreglos de coproducción. En este sentido, es interesante cómo el agua potable rural en Chile presenta cada vez más reglas. Al revisar el devenir histórico del PAPR pudimos observar cómo el nivel de formalización ha ido creciendo en el tiempo. Entendiendo formalización como el apego a reglamentos y lineamientos estatales, a la preponderancia de lo escrito y al seguimiento de reglas sancionadas a través del Estado. Esto se refleja en la cantidad de normativas que las organizaciones deben cumplir, pero también en la complejización de su operación. Asimismo, los aspectos de formalización suponen un relacionamiento más estandarizado de la organización con quienes ahora son principalmente personas usuarias y no socias. En línea con lo anterior, el rol de la comunidad ha ido mutando desde un activo soporte a la organización a través de la participación en mano de obra hacia un rol de apoyo pasivo por medio del pago de tarifa.

Estos dos fenómenos, la formalización y el rol pasivo de la comunidad, afectan las condiciones de funcionamiento interno que son foco de esta tesis: la cohesión comunitaria, el bricolaje institucional y el bricolaje emprendedor. Respecto de la primera, notamos la presencia de una conflictividad en las organizaciones al momento de que las expectativas de los usuarios sobre el nivel de servicio no son cumplidas, en línea con lo reportado para el norte del país (Cantillana Barañados, 2018). Pero también aportamos indicando que el conflicto se puede dar cuando las expectativas que tiene la organización sobre un funcionamiento comunitario tampoco son alcanzadas. Aquí las reglas formales son importantes al reforzar o inhibir estas expectativas.

Por definición, una mayor formalización inhibe el bricolaje institucional. Observamos cómo el Estado promueve entendimientos deslocalizados y poco críticos sobre la inserción de la organización en su medio natural, cultural y social. En este sentido, mostramos que la creación de arreglos de coproducción no contextualizados inhibe el surgimiento de preocupación más allá del servicio, en este caso del agua. Respecto del bricolaje emprendedor ocurriría algo similar: el foco en las reglas y normativas, se traducirían en una inmovilidad de la organización a la espera de que la solución a sus problemas venga del exterior.

Un aspecto clave del servicio coproducido que estudiamos es el rol que tienen la infraestructura y el medio natural. A lo largo de la investigación mostramos la relación entre estos dos aspectos, en específico, cómo una menor disponibilidad conlleva una mayor inversión y una mayor complejidad en la operación. Además, notamos cómo la micromedición y las conexiones domiciliarias individuales suponen una rigidez tecnológica que es difícil de superar y que promueve entendimientos individualistas del servicio. En este sentido, futuros trabajos podrían ahondar en los entendimientos que se promueven en la población a través de este servicio, en línea con investigaciones sobre la biopolítica del agua (Hellberg, 2018).

Con todo lo anterior, se refuerza la noción de qué participar en un arreglo de coproducción no es sin efectos en la organización participante. A través de la implementación de reglas e infraestructura se influye en la forma de operar de la organización y también en la comunidad donde esta se inserta. Sin caer en determinismos y no despojando a las organizaciones de su agencia, es importante hacer evidente las presiones que reglamentos y supervisiones conllevan. Esto, como pudimos ver, tiene consecuencias también en la efectividad, participación e inclusión económica que las organizaciones alcanzan.

## **7.2 LA AGENCIA EN UN SERVICIO COPRODUCIDO**

Por definición, un servicio coproducido debería ser afectado por la organización que lo entrega. Sin embargo, esto no siempre es evidente, y como vimos en los exfuncionarios entrevistados para nuestro caso, existe aún la visión de la organización coproductora como mera reproductora de los lineamientos estatales. Nuestra investigación hace evidente que esto no es así y ejemplifica cómo las personas pueden estar afectando el servicio.

A través de los relatos históricos y del trabajo de campo en la región de Los Lagos, se analizó la diversidad de resultados que tienen las organizaciones respecto de la eficacia del servicio coproducido, de la participación de sus comunidades y de la inclusión económica de sus usuarios y usuarios. Esta diversidad supone que, a pesar de la existencia de un arreglo único para todas las organizaciones, la práctica en terreno tiene consecuencias tan variadas como organizaciones existen, aunque algunos patrones emergen. Estos patrones fueron detallados en el capítulo anterior, el punto crucial a realizar aquí es que no sería posible estudiar un arreglo de coproducción enfocándose solo en lo prescrito formalmente o solo en lo percibido externamente.

Pareciera ser que inherentemente en el arreglo de coproducción, a pesar de no reconocerse explícitamente, está la necesidad de qué quienes participan de la organización y la organización misma busquen ir más allá de lo prescrito, ya sea a través del trabajo voluntario con disponibilidad total o de la búsqueda de soluciones para la operación que, si bien deberían ser entregadas por el Estado, son gestionadas por la organización. En contextos donde los Estados o las personas no tienen los recursos para entregar/autogestionar servicios complejos, esto se volvería crucial, reforzando la visión sobre las razones logísticas que justificarían esta forma de servicio y que comentábamos al inicio de la investigación (Joshi & Moore, 2004), aún si desde el Estado se refuerza la idea de que es él quién está “dando” el servicio.

Asimismo, si bien cada vez la organización es más formal y cada vez el rol de la comunidad es más pasivo, la búsqueda de estrategias para asegurar la operación lleva a los APRs a situaciones no previstas tales como el no cumplimiento de la norma, un relacionamiento activo con el Estado más allá de los límites del programa y una gestión creativa de los recursos e información con los que cuentan. La creatividad y dedicación más allá de lo formal se conforma entonces como un beneficio clave de esta forma de provisión, el cual desborda lo que consideramos en nuestra definición sobre las “contribuciones sustanciales de recursos”.

Esta diversidad de resultados también supone entender que los efectos que tienen las organizaciones embarcadas en relaciones de coproducción pueden ir más allá del servicio coproducido. En línea con la literatura reciente, pudimos aplicar una mirada crítica a estas relaciones de coproducción para analizar que los APRs presentan éxitos y fracasos respecto de la participación de sus comunidades en la operación del servicio y también respecto de la inclusión de las personas en la recepción del agua independiente de su situación económica.

También se refuerza la percepción de que las organizaciones sí pueden mantener cierto nivel de autonomía en su operación cotidiana e incluso también pueden afectar el funcionamiento del Estado, tal como se comentó respecto de la tramitación de la ley 20.998 o de la supervisión del trabajo estatal en sus localidades. Sin embargo, no olvidar que el despliegue de la agencia de la organización supondría la existencia de características que la habiliten ya sea a nivel de las personas que participan en la organización o a nivel de la comunidad.

### **7.3 LA IMPORTANCIA DE ENTENDER LA RELACIÓN ENTRE LA ORGANIZACIÓN Y EL ARREGLO**

Al tener el arreglo un rol tan estructurante en los servicios coproducidos, especialmente en contextos donde las organizaciones comunitarias fueron creadas por iniciativa exterior y donde se crea infraestructura compleja, es importante no obviar estas influencias. Pero, si consideramos por un lado la importancia de la agencia y por otro lado la de las particularidades en las que se desenvuelve un arreglo de coproducción, llegamos al foco de esta tesis sobre los efectos que pueden tener la creatividad de la organización en los distintos resultados que alcanzan. De esta manera un resultado importante es la importancia de mantener a la vista estos dos ámbitos de la provisión del servicio, y crucialmente, cómo estos se conjugan. En particular para Chile, vemos este esfuerzo de entender cómo contexto y personas se conjugan para alcanzar un resultado particular, en los reportes de Cantillana Barañados (2018) y Nicolas-Artero et al. (2022).

A través del análisis de los casos comparados pudimos observar algunas regularidades sobre cómo estos aspectos se conjugan. Más que centrarnos en las distintas configuraciones identificadas, queremos traer la atención al hecho de que los efectos no siempre ocurren en la dirección que podría pensarse natural o que son estables en el tiempo. Podemos ejemplificar este fenómeno centrándonos en las tarifas que cobran las organizaciones estudiadas. Si en primera instancia, las tarifas eran iguales para todas las personas, a partir de

la experiencia se visualizó, en el Estado y las organizaciones de la necesidad de cobrar individualmente, con esta convergencia de intereses, la micromedición logró implantarse de manera extendida. Hoy día el Estado visualiza que la recaudación es poca, mientras algunas organizaciones creen que el aporte estatal lo es. Frente a esta divergencia, aparece, en algunas localidades, el bricolaje institucional para reforzar que no se debe descuidar la inclusión económica, el bricolaje emprendedor para buscar nuevos recursos y la cohesión comunitaria para reforzar estos dos ámbitos. Una línea de investigación interesante es ver cómo este juego mutuo respecto de las tarifas se resolverá durante la implementación de la ley 20.998 que, en el papel al menos, debería homologar todas las organizaciones en este respecto y cómo este proceso puede informar otros servicios coproducidos en procesos de cambio reglamentario.

Como un segundo ejemplo, otra preconcepción que pudimos identificar es que organizaciones grandes y que cumplen la normativa serían aquellas más exitosas, al menos en la entrega de servicio. Sin embargo, en el contexto estudiado donde el apoyo estatal no es completo y los recursos de las localidades son acotados, pero que la operación puede ser simple, observamos dos situaciones contrapuestas. Por un lado, las organizaciones pueden lidiar con los problemas a pesar de tener un tamaño pequeño dependiendo de si el contexto se lo facilita, por ejemplo, a través de poca presión por el consumo agua. Por otro, las organizaciones pueden no lidiar con sus problemas debido a su gran tamaño porque no logran concitar apoyo, o a pesar de su tamaño, porque las dificultades son inconmensurables. Pensando nuevamente en líneas de investigación futuras, sería importante estudiar en contextos estresados, cómo organizaciones grandes son capaces de movilizar a sus comunidades y al Estado de manera productiva.

La discusión anterior invita a no asignar valores normativos a una u otra característica de las organizaciones. Por ejemplo, las respuestas creativas identificadas pueden o no ser positivas desde un punto de vista normativo. En este sentido, la evaluación práctica y la normativa de la entrega del servicio corresponden a dos miradas distintas y complementarias. Asimismo, en línea con la literatura discutida, nuestros resultados refuerzan el llamado a no simplificar un arreglo de coproducción como un asunto sólo de gobernanza, pero tampoco como a un asunto solo de servicio. Específicamente para el caso estudiado, esto se traduce en que el arreglo de coproducción no es sólo las reglas e instituciones, pero tampoco es sólo las cañerías y cobros. El llamado a complejizar la mirada de este tipo de arreglos también se traduce en ir más allá del tipo de actor involucrado en la relación de coproducción. En este sentido no basta con indicar que quien entrega el servicio es “la comunidad” (Bakker, 2008). Primero, porque a la luz de nuestros resultados la comunidad como unidad coherente y afiatada es una simplificación. Y segundo, porque las localidades son distintas entre sí debido a aspectos socioeconómicos, culturales y ambientales. De esta manera, desde un punto de vista metodológico se hace relevante estudiar como en el día a día las personas navegan y transforman ambos mundos.

## **7.4 ALCANCES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA**

De lo discutido hasta el momento y de los resultados de esta tesis emerge un llamado claro al Estado respecto de la importancia de incluir las particularidades de las organizaciones en este programa. Frente a la implementación de la ley 20.998, será crucial como ella puede alcanzar, por un lado, su objetivo de disminuir la cantidad de organizaciones con malos resultados en calidad de servicio, pero por otro, no inhibir los mecanismos a través de los cuales muchas de las organizaciones con buena calidad de servicio mantienen estos buenos resultados.

Asimismo, es importante para el Estado comprender que los objetivos declarados de participación e inclusividad no son conceptos que presenten una sola cara y por tanto es importante ir dilucidando y explicitando cuáles son las que se quieren realmente promover. Sobre participación al interior de los APRs esto significa definir si bastará una de tipo burocratizada y más bien pasiva. Similarmente, sobre inclusividad en el servicio si bastará con la no negación de conexión, sin considerar lo económico. Nuestros resultados indican que estas definiciones tienen consecuencias amplias sobre la continuidad del servicio y pueden tener repercusiones en la proyección a largo plazo de esta forma de entrega de servicio.

Si bien no fue el foco de esta tesis, estos alcances suponen un desafío para el Estado que deberá buscar nuevos mecanismos de participación y deliberación para poder atender estas situaciones. Lamentablemente, el foco estatal en la respuesta tecnológica tradicional pone en duda la real capacidad de los organismos estatales para avanzar en esta dirección. Una línea de investigación para el futuro bien puede ser cómo las personas que trabajan en el Estado pueden estar abogando por la incorporación de una mirada más compleja y crítica, algo de esto se pudo observar durante el relacionamiento con las organizaciones a lo largo de los años que tomó esta investigación. Lo anterior iría en línea con lo reportado para otras reformas en la gestión de agua en Latinoamérica (Abers & Keck, 2013).

Frente al foco tecnológico en el Estado, la carga de prueba quedará en las organizaciones y sus asociaciones. Como se ha observado a lo largo de la historia de este programa, en toda la extensión del territorio nacional, ha correspondido a las organizaciones sortear en el día a día las situaciones difíciles y la defensa de su rol. Hoy, les surge un nuevo desafío, además de promover su participación en el Estado, les corresponderá a ellas, si es que lo desean, reencantar a sus comunidades y seguir encontrando nuevas formas participativas e inclusivas de operar. Esto en un contexto de mayores restricciones por la ley 20.998, aunque con nuevas oportunidades a partir del momento constituyente actual.

## 8 BIBLIOGRAFÍA

- Aberg, P. (2013). Managing Expectations , Demands and Myths: Swedish Study Associations Caught Between Civil Society , the State and the Market. *Voluntas*, 24, 537–558. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9271-3>
- Abers, R., & Keck, M. E. (2013). *Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics*. Oxford University Press.
- Adriano, J. I. (2021). *Análisis de los sistemas de tarificación de los servicios sanitarios rurales en la comuna de Puerto Varas*. Universidad de Los Lagos.
- Ahlers, R., Cleaver, F., Rusca, M., & Schwartz, K. (2014). Informal space in the urban waterscape: Disaggregation and co-production of water services. *Water Alternatives*, 7(1), 1–14.
- Alegría, M., & Celedon, E. (2006). *Historia del Sector Sanitario Chileno. De la gestión estatal hasta el proceso de privatización*. UNRISD. <https://www.unrisd.org/en/library/publications/historia-del-sector-sanitario-chileno-de-la-gestion-estatal-hasta-el-proceso-de-privatizacion>
- Alianza para el Progreso. (1961). *Alianza para el Progreso: Documentos básicos*. 57. <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0016012.pdf>
- Amulen. (n.d.). *Los pobres del agua*.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Baker, T., & Nelson, R. E. (2005). Creating Something from Nothing: Resource Construction through Entrepreneurial Bricolage. *Administrative Science Quarterly*, 50, 329–366.
- Bakker, K. (2008). The ambiguity of community: Debating alternatives to private-sector provision of urban water supply. *Water Alternatives*, 1(2), 236–252.
- Barría, P., Chadwick, C., Ocampo-Melgar, A., Galleguillos, M., Garreaud, R., Díaz-Vasconcellos, R., Poblete, D., Rubio-Álvarez, E., & Poblete-Caballero, D. (2021). Water management or megadrought: what caused the Chilean Aculeo Lake drying? *Regional Environmental Change*, 21(1). <https://doi.org/10.1007/s10113-021-01750-w>
- Bauer, C. J. (2004). The free-market model. In *Siren song: Chilean water law as a model for international reform* (p. 173). Resources for the Future Press.
- Bebbington, A., Delamaza, G., & Villar, R. (2004). El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina. *Debate Agrario*, 40–41, 299–334.
- Behnke, N. L., Klug, T., Cronk, R., Shields, K. F., Lee, K., Kelly, E. R., Allgood, G., & Bartram, J. (2017). Resource mobilization for community-managed rural water systems: Evidence from Ghana, Kenya, and Zambia. *Journal of Cleaner Production*, 156, 437–444. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.04.016>
- Bellisario, A. (2013). La reforma agraria chilena. Reformismo, socialismo y neoliberalismo, 1964-1980. *Historia Agraria. Revista de Agricultura e Historia Rural*, 59, 159–190.
- Binder, A. (2007). For love and money: Organizations' creative responses to multiple environmental logics. *Theory and Society*, 36(6), 547–571. <https://doi.org/10.1007/s11186-007-9045-x>
- Boelens, R., Vos, J., & Perreault, T. (2018). Introduction: The multiple challenges and layers of water justice struggles. In *Water Justice* (Issue May, pp. 1–32). <https://doi.org/10.1017/9781316831847.001>
- Boric, G. (2022). *Cuenta Pública*. [https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public\\_files/Campañas/Cuenta-Pública-2022/Discurso-Cuenta-Publica.pdf](https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campañas/Cuenta-Pública-2022/Discurso-Cuenta-Publica.pdf)
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public*

- Administration Review*, 67(5), 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Brandsen, T. (2021). Vulnerable citizens: Will co-production make a difference? In E. Loeffler & T. Bovaird (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcome* (p. 728). Palgrave Macmillan.
- Bravo, L., & Fragkou, M. C. (2019). Escasez hídrica, género, y cultura mapuche. Un análisis desde la ecología política feminista. *Polis (Santiago)*, 18(54), 41–55. <https://doi.org/10.32735/s0718-6568/2019-n54-1401>
- Bustos-Gallardo, B. (2021). Rethinking rural citizenship in commodity regions. Lessons from the Los Lagos Region, Chile. *Geographical Review*. <https://doi.org/10.1080/00167428.2020.1865816>
- Cantillana Barañados, R. (2018). Conflictos por el agua en sus dimensiones sociales y culturales: política de Estado y gestión comunitaria en Tarapacá, Chile. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 23, 27–43.
- Cantillana, R. (2018). Conflictos por el agua en sus dimensiones sociales y culturales: política de Estado y gestión comunitaria en Tarapacá, Chile. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 23, 27–43.
- Carrizo, E. (2019, October 13). Aguas Andinas concretó la venta de su participación en Essal a la canadiense Algonquin Power & Utilities. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/aguas-andinas-concreto-la-venta-de-su-participacion-en-essal-a-la-canadiense-algonquin-power-utilities/SZBCHOYTWJFR7A3IEBT6GXUFGU/>
- Castiglioni, L. (2021). Apuntes para una historia crítica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Cuadernos de Economía Crítica*, 7(14), 107–128. <http://cec.sociedadecriticadecolombia.org/index.php/cec/article/view/230>
- Cejudo, G. (2011). La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y la práctica. In *La nueva gestión pública* (p. 256). Siglo XXI.
- Chenhall, R. H., Hall, M., & Smith, D. (2016). Managing Identity Conflicts in Organizations: A Case Study of One Welfare Nonprofit Organization. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45(4), 669–687. <https://doi.org/10.1177/0899764015597785>
- Cid, B., Saravia, P., Letelier, E., Sandoval, D., & Carroza, N. (2019). Discursos de diversidad económica en el centro-sur de Chile : Definiciones en disputa en torno a la economía social , solidaria y autogestionaria. *Miríada*, 15(2019), 185–207.
- Cleaver, F. (2001). Institutional bricolage, conflict and cooperation in Usangu, Tanzania. *IDS Bulletin*, 32(4), 26–35. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2001.mp32004004.x>
- Cleaver, F. (2003). Reinventing institutions: Bricolage and the social embeddedness of Natural Resource Management. In T. A. Benjaminsen & C. Lund (Eds.), *Securing land rights in Africa*. Frank Cass.
- Cleaver, F., & De Koning, J. (2015). Furthering critical institutionalism. *International Journal of the Commons*, 9(1), 1–18. <https://doi.org/10.18352/ijc.605>
- CR2. (n.d.). *Lluvia mensual 1979-2019. CR2MET*. [https://www.cr2.cl/datos-productos-grillados/?cp\\_cr2met=3#](https://www.cr2.cl/datos-productos-grillados/?cp_cr2met=3#)
- Cunill, N. (2016). La provision privada de servicios de proteccion social. Confrontando el debate anglosajon con los imperativos de America Latina. *Reforma y Democracia*, 2016-October(66), 35–66.
- Delgado, L. E., De Ríos, R., Perevochtchikova, M., Marín, I. A., Fuster, R., & Marín, V. H. (2021). Water governance in rural communities of Chiloé Island, southern Chile: A multi-level analysis. *Journal of Rural Studies*, 83(October), 236–245. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.11.008>
- Di Filippo, A. (2020). La Alianza para el Progreso y el desarrollismo en Chile. *Revista de Historia (Concepción)*, 1(27), 135–163. <https://doi.org/10.29393/rh27-7aaf10007>
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341–379. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792017000200341](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341)

- DIPRES. (2007). *Informe final de evaluación programa de agua potable rural*.
- DIPRES. (2015). *Informe final de evaluación. Infraestructura hidráulica de agua potable rural (APR)*. Dirección de Presupuestos. [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141243\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141243_informe_final.pdf)
- Dobbin, K. B., & Sarathy, B. (2015). Solving Rural Water Exclusion: Challenges and Limits to Co-Management in Costa Rica. *Society and Natural Resources*, 28(4), 388–404. <https://doi.org/10.1080/08941920.2014.948245>
- DOH. (2005). *Programa de agua potable rural. 40 años de historia, salud y desarrollo para Chile*. Ministerio de Obras Públicas.
- Duarte Vera, A. E., Vanhulst, J., & Letelier Araya, E. A. (2021). Tensiones de la gobernanza comunitaria de servicios sanitarios rurales en territorios perirurbanos (Chile). *Urbano*, 24(44), 112–121. <https://doi.org/10.22320/07183607.2021.24.44.09>
- Dusa, A. (2019). *QCA with R. A Comprehensive Resource*. Springer International Publishing.
- EMOL. (2011, July 15). Corfo recauda US\$ 564 millones en remate de acciones de Esval y Esbbio Fuente: Emol.com - <https://www.emol.com/noticias/economia/2011/07/15/492672/corfo-recauda-us-564-millones-en-remate-de-acciones-de-esval-y-esbbio.html>. EMOL. <https://www.emol.com/noticias/economia/2011/07/15/492672/corfo-recauda-us-564-millones-en-remate-de-acciones-de-esval-y-esbbio.html>
- Enríquez, J. (2021, April 8). Gobierno decretó “escasez hídrica” para las provincias de Osorno, Llanquihue y Chiloé. *Radio BioBio*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-los-lagos/2021/04/08/gobierno-decreto-escasez-hidrica-para-la-provincia-de-osorno-llanquihue-y-chiloe.shtml>
- Espinosa, M., & Vidal, C. (2014). *Descripción del marco institucional de los programas de agua potable y saneamiento sanitario para los territorios rurales en Chile. Estudios de caso: Comité de agua potable rural de Domeyko, Región de Atacama; y Cooperativa de agua potable rural Aguacoop.*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Faldi, G., Rosati, F. N., Moretto, L., & Teller, J. (2019). A comprehensive framework for analyzing co-production of urban water and sanitation services in the Global South. *Water International*, 44(8), 886–918. <https://doi.org/10.1080/02508060.2019.1665967>
- Fischer, R., & Serra, P. (2007). *Efectos de la privatización de servicios público en Chile*. BID. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13691/efectos-de-la-privatizacion-de-servicios-publicos-en-chile>
- Fournier, M. (2017). La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de “abajo hacia arriba”? The task of community childcare workers in the suburbs of buenosaires, ¿a way of bottom up subsidy? *Trabajo y Sociedad*, 28, 83–108. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387349334005>
- Fuster, R., & Donoso, G. (2018). Rural Water Management. In G. Donoso (Ed.), *Water Policy in Chile* (pp. 151–163). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-76702-4\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76702-4_10)
- Fuster, R., Jara, P., Vidal, K., DESCOOP, & Abella, F. (2016). *Estado del arte y desafíos en los servicios sanitarios rurales*.
- Garreaud, R. D., Boisier, J. P., Rondanelli, R., Montecinos, A., Sepúlveda, H. H., & Veloso-Aguila, D. (2020). The Central Chile Mega Drought (2010–2018): A climate dynamics perspective. *International Journal of Climatology*, 40(1), 421–439. <https://doi.org/10.1002/joc.6219>
- Gobierno de Chile. (1964). *Agua potable para poblaciones rurales CH0098 (74/tf-ch)*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/en/project/CH0098>
- Gobierno de Chile. (1976). *Segunda Etapa de un Programa de Agua Potable Rural CH0052. Informe de Proyecto (499/SF-CH)*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/en/project/CH0052>
- Gobierno de Chile. (1980a). *Programa de Agua Potable Rural III Etapa. CH-0111. Informe de Proyecto*. Banco Interamericano del Desarrollo. <https://www.iadb.org/en/project/CH0111%0A>

- Gobierno de Chile. (1980b). *Programa de Agua Potable Rural III Etapa. CH-0111. Propuesta de Préstamo*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/en/project/CH0111%0A>
- Gobierno de Chile. (1985). *Programa nacional de agua potable rural. IV etapa. CH-0115. Informe de Proyecto*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/en/project/CH0115%0A>
- Gobierno de Chile. (1987). *Programa de Agua Potable Rural. CH-0111. Informe de terminación de proyecto*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/en/project/CH0111%0A>
- Gobierno de Chile. (1992). *Programa Nacional de Agua Potable Rural. IV Etapa CH-0115. Informe de terminación de proyecto*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/en/project/CH0115%0A>
- Godás, X., & Gomá, R. (2008). Barcelona: la política de inclusión social en el marco de redes de acción. In S. Fleury, J. Subirats, & I. Blanco (Eds.), *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*. (p. 456). Fundació CIDOB.
- Goodwin, G. (2019). The problem and promise of coproduction: Politics, history, and autonomy. *World Development*, 122, 501–513. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.06.007>
- Haesebrouck, T. (2021). Relevant, Irrelevant, or Ambiguous? Toward a New Interpretation of QCA's Solution Types. *Sociological Methods and Research*. <https://doi.org/10.1177/00491241211036153>
- Harris, L. M., & Roa-García, M. C. (2013). Recent waves of water governance: Constitutional reform and resistance to neoliberalization in Latin America (1990-2012). *Geoforum*, 50, 20–30. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.07.009>
- Heilmayr, R., Echeverría, C., Fuentes, R., & Lambin, E. F. (2016). A plantation-dominated forest transition in Chile. *Applied Geography*, 75, 71–82. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2016.07.014>
- Hellberg, S. (2018). *The biopolitics of water: governance, scarcity and populations* (1st editio). Routledge.
- Hernández, H. J., Galleguillos, M., & Estades, C. (2016). *Mapa de Cobertura de Suelos de Chile 2014: Descripción del Producto*. [http://www.gep.uchile.cl/Landcover\\_CHILE.html](http://www.gep.uchile.cl/Landcover_CHILE.html)
- Hevia, P. (2017). *La experiencia de FENAPRU en el proceso de creación de la ley de Servicios Sanitarios Rurales de Chile*.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- Hutchings, P. (2018). Community management or coproduction? The role of state and citizens in rural water service delivery in India. *Water Alternatives*, 11(2), 357–374.
- Hutchings, P., Chan, M. Y., Cuadrado, L., Ezbakhe, F., Mesa, B., Tamekawa, C., & Franceys, R. (2015). A systematic review of success factors in the community management of rural water supplies over the past 30 years. *Water Policy*, 17(5), 963–983. <https://doi.org/10.2166/wp.2015.128>
- Hutchings, P., Franceys, R., Mekala, S., Smits, S., & James, A. J. (2017). Revisiting the history, concepts and typologies of community management for rural drinking water supply in India. *International Journal of Water Resources Development*, 33(1), 152–169. <https://doi.org/10.1080/07900627.2016.1145576>
- INE. (2017). *Tabla Población que se considera perteneciente a un pueblo originario*. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/cuadros-estadisticos/censo-2017/5\\_1\\_pueblos\\_originarios.xls?sfvrsn=7cb1df0f\\_4](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/cuadros-estadisticos/censo-2017/5_1_pueblos_originarios.xls?sfvrsn=7cb1df0f_4)
- INE. (2018). *Síntesis de resultados Censo 2017*. [http://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicación-de-resultados/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf?sfvrsn=1b2dfb06\\_6](http://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicación-de-resultados/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf?sfvrsn=1b2dfb06_6)
- INE. (2019). *Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 2002-2035*. <https://www.ine.cl/docs/default->

source/proyecciones-de-poblacion/cuadros-estadisticos/base-2017/ine\_estimaciones-y-proyecciones-2002-2035\_base-2017\_region\_area\_tabulados.xlsx?sfvrsn=e9bd6edf\_6

- INE. (2021). *Tablas Viviendas y Entorno. CASEN 2020*.  
[https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/dataSocial/csv/Tablas\\_Vivienda\\_y\\_Entorno.xlsx](https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/dataSocial/csv/Tablas_Vivienda_y_Entorno.xlsx)
- Jäger, U., & Beyes, T. (2010). Strategizing in NPOs: A case study on the practice of organizational change between social mission and economic rationale. *Voluntas*, 21(1), 82–100. <https://doi.org/10.1007/s11266-009-9108-x>
- Jäger, U., & Schröer, A. (2014). Integrated Organizational Identity: A Definition of Hybrid Organizations and a Research Agenda. *Voluntas*, 25(5), 1281–1306. <https://doi.org/10.1007/s11266-013-9386-1>
- Jones, S. D. (2015). Bridging political economy analysis and critical institutionalism: An approach to help analyse institutional change for rural water services. *International Journal of the Commons*, 9(1), 65–86. <https://doi.org/10.18352/ijc.520>
- Joshi, A., & Moore, M. (2004). Institutionalised co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments. *Journal of Development Studies*, 40(4), 31–49. <https://doi.org/10.1080/00220380410001673184>
- Kapples, E. (2011). La Calidad y Accesibilidad del Agua Potable Rural Chile: Arica – Parinacota. *Independent Study Project (ISP) Collection*, 1168. [https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/1168%0AThis](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1168%0AThis)
- Keevers, L., Treleaven, L., Sykes, C., & Darcy, M. (2012). Made to measure: Taming practices with results-based accountability. *Organization Studies*, 33(1), 97–120. <https://doi.org/10.1177/0170840611430597>
- Kemerink-Seyoum, J. S., Chitata, C., Dominguez, C., Silva-Novoa Sanchez, L., & Zwarteveen, M. Z. (2019). Attention to Sociotechnical Tinkering with Irrigation Infrastructure as a Way to Rethink Water Governance. *Water*, 11(8), 1670. <https://doi.org/10.3390/w11081670>
- Kolb, D. G. (2002). Continuity, not change. *University of Auckland Business Review*, 4(2), 1–11. <http://www.uabr.auckland.ac.nz/files/articles/Volume4/v4i2-kolb.pdf>
- Kreutzer, K., & Jäger, U. (2011). Volunteering versus managerialism: Conflict over organizational identity in voluntary associations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(4), 634–661. <https://doi.org/10.1177/0899764010369386>
- Labarca, J. T. (2016). Cooperativas como política pública: Electrificación rural en Chile , 1940-1970. *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe*, 102(102), 27–46. <https://www.jstor.org/stable/44028191>
- Langford, M., & Russell, A. F. S. (2019). Introduction: The right to water in context. In M. Langford & A. F. S. Russell (Eds.), *The human right to water* (p. 713). Cambridge University Press.
- Lavee, E. (2022). Walking the Talk of Social Equity? Street-Level Bureaucrats’ Decisionmaking About the Provision of Personal Resources. *American Review of Public Administration*, 52(1), 3–14. <https://doi.org/10.1177/02750740211050577>
- Lepenies, R., Hüesker, F., Beck, S., & Brugnach, M. (2018). Discovering the Political Implications of Coproduction in Water Governance. *Water*, 10(10), 1475. <https://doi.org/10.3390/w10101475>
- Ley 20.998 Regula los servicios sanitarios rurales*, (2017). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1100197>
- Loeffler, E. (2021). *Co-Production of Public Services and Outcomes*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-55509-2>
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (Eds.). (2021). *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0>
- Lukas, M., Fragkou, M. C., & Vásquez, A. (2020). Towards a political ecology of the new urban peripheries: Land, water

- and power relations in Santiago de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2020(76), 95–119. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000200095>
- Lukat, E. C. G., Schoderer, M., & Salvador, S. C. (2022). When International Blueprints Hit Local Realities: Bricolage Processes in Implementing IWRM in South Africa, Mongolia and Peru. *Water Alternatives*, 15(2), 473–500.
- Maier, F., Meyer, M., & Steinbereithner, M. (2016). Nonprofit Organizations Becoming Business-Like: A Systematic Review. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45(1), 64–86. <https://doi.org/10.1177/0899764014561796>
- Márquez B., F. (2006). Políticas sociales de vivienda en Chile: de la autoconstrucción tutelada a la privatización segregada 1967-1997. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 11(49), 79–108. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v11n49.44067>
- Marx, A., & Dusa, A. (2011). Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA), Contradictions and Consistency Benchmarks for Model Specification. *Methodological Innovations Online*, 6(2), 103–148. <https://doi.org/10.4256/mio.2010.0037>
- Mcmillan, R., Spronk, S., & Caswell, C. (2014). Popular participation, equity, and co-production of water and sanitation services in Caracas, Venezuela. *Water International*, 39(2), 201–215. <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.886844>
- McPhee, J. (2018). Hydrological Setting. In G. Donoso (Ed.), *Water Policy in Chile* (pp. 13–23). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-76702-4\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76702-4_2)
- Medel, C., & Holz, M. (2018). Debate parlamentario de la Ley 16.880 de 1968 sobre las Juntas de Vecinos: el desafío de la política de incluir a los sectores periféricos. In G. Delamaza & M. T. Corvera (Eds.), *Juntas de Vecinos en Chile. 50 años. Historia y desafíos de participación* (p. 278). Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- MIDESO. (2019). *Hogares presentes en el RSH según tramo de CSE*. <https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fichaIndicador/6/2>
- Ley 19.338, 1 (1994).
- Ley 16.100 Autoriza a la oficina de saneamiento rural, dependiente del Servicio Nacional de Salud, para importar el material y vehículos que señala, 1 (1965). <http://bcn.cl/2mkv7%0AAUTORIZA>
- Resolución N°: 1910102. Comité de Agua Potable del Sector de Puroo, 3 (2019).
- Mitlin, D. (2008). With and beyond the state - Co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. *Environment and Urbanization*, 20(2), 339–360. <https://doi.org/10.1177/0956247808096117>
- Mitlin, D., & Bartlett, S. (2018). Editorial: Co-production – key ideas. *Environment and Urbanization*, 30(2), 355–366. <https://doi.org/10.1177/0956247818791931>
- Molinos-Senante, M. (2018). Urban water management. In Dono (Ed.), *Water Policy in Chile* (pp. 131–150). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-76702-4\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76702-4_9)
- Molinos-Senante, M., Muñoz, S., & Chamorro, A. (2019). Assessing the quality of service for drinking water supplies in rural settings: A synthetic index approach. *Journal of Environmental Management*, 247(June), 613–623. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.06.112>
- Decreto 1.360 Crea Departamento de Agua Potable Rural y Suprime Departamento de Inspección, 1 (1976).
- Decreto Ley 2.050 Crea el Servicio Nacional de Obras Sanitarias, 6 (1977). <http://bcn.cl/2f76q>
- Decreto con Fuerza de Ley 70 Ley General de Tarifas Sanitarias, (1988). <http://bcn.cl/2ylki>
- Mensaje de ley que modifica diversas normas relativas al marco regulatorio del sector de servicios sanitarios, 28 (1995). [https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=260&tipodoc=mensaje\\_](https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=260&tipodoc=mensaje_)

moción

- MOP. (2018). *Desafíos del Sector Sanitario en Chile Visión del Sector Rural*. <http://www.doh.gov.cl/APR/documentos/Documents/VisiondelSectorRural.pptx>
- Ley de presupuestos año 2019. Partida 12, Capítulo 02, Programa 12, 3 (2018). [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-183632\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-183632_doc_pdf.pdf)
- MOP. (2019). *Base APR - Diciembre 2018. Comunicación personal*.
- MOP. (2022). *Catastro de las Organizaciones que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N°20.998 se encontraban prestando SSR*. <https://doh.mop.gob.cl/APR/Documents/roperadores/CatastrodelasOrganizacionesquealafechadeentradaenvigenciadelaleyN20.998seencontrabanprestandoSSR.xls>
- Moretto, L., Faldi, G., Ranzato, M., Rosati, F. N., Ilito Boozi, J. P., & Teller, J. (2018). Challenges of water and sanitation service co-production in the global South. *Environment and Urbanization*, 30(2), 425–443. <https://doi.org/10.1177/0956247818790652>
- Moretto, L., & Ranzato, M. (2017). A socio-natural standpoint to understand coproduction of water, energy and waste services. *Urban Research & Practise*, 10(1), 1–21.
- Morinville, C., & Harris, L. M. (2014). Participation, politics, and panaceas: Exploring the possibilities and limits of participatory urban water governance in Accra, Ghana. *Ecology and Society*, 19(3). <https://doi.org/10.5751/ES-06623-190336>
- Nasim, S., & Sushil. (2011). Revisiting organizational change: Exploring the paradox of managing continuity and change. *Journal of Change Management*, 11(2), 185–206. <https://doi.org/10.1080/14697017.2010.538854>
- Nelson-Núñez, J., Walters, J. P., & Charpentier, D. (2019). Exploring the challenges to sustainable rural drinking water services in Chile. *Water Policy*, 21(6), 1251–1265. <https://doi.org/10.2166/wp.2019.120>
- Nicolas-Artero, C. (2015). Memorias de agua. Las organizaciones de usuarios frente a la escasez en la cuenca de Chicureo (Colina, Santiago de Chile), 1962-2015. *Revista Tiempo Histórico*, 6(10), 87–108. <https://doi.org/10.25074/th.v0i10.1390>
- Nicolas-Artero, C. (2016). Las organizaciones comunitarias de agua potable rural en América Latina: un ejemplo de economía substantiva. *Polis (Santiago)*, 15(45), 165–189. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682016000300009>
- Nicolas-Artero, C., Blanco, G., Bopp, C., & Carrasco, N. (2022). Modes of access to water for domestic use in rural Chile: a typological proposal. *Water Policy*, 24(7), 1179–1194. <https://doi.org/10.2166/wp.2022.026>
- Oana, I.-E., & Schneider, C. Q. (2018). SetMethods: An Add-on R Package for Advanced QCA. *The R Journal*, 10(1), 507–533. <https://journal.r-project.org/archive/2018/RJ-2018-031/index.html>
- Oana, I.-E., Schneider, C. Q., & Thomann, E. (2021). Qualitative Comparative Analysis Using R: A Beginner's Guide. In *Methods for Social Inquiry*. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI:10.1017/9781009006781>
- OCDE. (2011). *Together for better public services: Partnering with citizens and civil society*. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264118843-en>
- OCDE. (2016). *Estudios de Política Rural: Chile*. <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/Estudios-de-Política-Rural-Chile-OCDE.pdf>
- OMS/UNICEF. (2021). *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2020: five years into the SDGs*. World Health Organization (WHO) and the United Nations Children's Fund (UNICEF).
- Resolution 64/292. The human right to water and sanitation, 3 (2010). <http://undocs.org/A/RES/64/292>

- Oppliger, A., Höhl, J., & Fragkou, M. (2019). Escasez de agua: develando sus orígenes híbridos en la cuenca del Río Bueno, Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 73(73), 9–27. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022019000200009>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Pareja Pineda, C., Fuentes, N., & Arriagada, A. (2022). Relationships as a Basis for Safe Drinking Water Provision by Cooperatives in Rural Chile. *Water (Switzerland)*, 14(3), 1–15. <https://doi.org/10.3390/w14030353>
- Peloso, M. M., & Harris, L. M. (2017). Pathways for Participatory Water Governance in Ashaiman, Ghana: Learning from Institutional Bricolage and Hydrosocial Perspectives. *Society and Natural Resources*, 30(12), 1491–1506. <https://doi.org/10.1080/08941920.2017.1364451>
- Pestoff, V. (2019). *Co-production and public service management: citizenship, governance and public service management*. Routledge.
- Phinney, R., & Sandfort, J. (2021). Discover together: Attempting to alter the understanding and practices in Governments' work with citizens. In E. Loeffler & T. Bovaird (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcome* (p. 728). Palgrave Macmillan.
- Pulso. (2012, May 4). Corfo vende su participación en ESSAL-B, la última sanitaria que le quedaba. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/pulso/corfo-vende-su-participacion-en-essal-b-la-ultima-sanitaria-que-le-quedaba/>
- QGIS Development Team. (2022). *QGIS Geographic Information System*. <http://qgis.osgeo.org>
- R Core Team. (2021). *R: A language and environment for statistical computing*. <https://www.r-project.org/>
- Ramos Rodríguez, F. (2020). Ejército, Desarrollo y Alianza para el Progreso en Chile (1961-1970). *Historia Caribe*, XV(36), 279–309. <https://doi.org/10.15648/hc.36.2020.11>
- Ríos Núñez, S., & Torres Osses, G. (2014). El sector agropecuario en la región de Los Lagos y el paradigma “Chile potencia alimentaria”: desafíos para la política agraria nacional. *Mundo Agrario: Revista de Estudios Rurales*, 15(29), 7.
- Rohlfing, I., & Schneider, C. Q. (2013). Improving Research On Necessary Conditions: Formalized Case Selection for Process Tracing after QCA. *Political Research Quarterly*, 66(1), 220–235. <http://www.jstor.org/stable/23563606> <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/10.2307/23563606.pdf?acceptTC=true>
- Román, Á., Barton, J., Bustos, B., & Salazar, A. (2015). Chiloé, 30 años de transformaciones y desafíos. In Á. Román, J. R. Barton, B. Bustos, & A. Salazar (Eds.), *Revolución salmonera: paradojas y transformaciones territoriales en Chiloé*. RIL Editores.
- Romano, S. T. (2016). Democratizing discourses: conceptions of ownership, autonomy and ‘the state’ in Nicaragua’s rural water governance. *Water International*, 41(1), 74–90. <https://doi.org/10.1080/02508060.2016.1107706>
- Romano, S. T. (2019). *Transforming rural water governance: The road from resource management to political activism in Nicaragua*. The University of Arizona Press.
- Romano, S. T., Nelson-Núñez, J., & LaVanchy, G. T. (2021). Rural water provision at the state-society interface in Latin America. *Water International*, 46(6), 802–820. <https://doi.org/10.1080/02508060.2021.1928973>
- Rubinson, C. (2019). Presenting qualitative comparative analysis: Notation, tabular layout, and visualization. *Methodological Innovations*, 12(2), 205979911986211. <https://doi.org/10.1177/2059799119862110>
- Rusca, M., & Schwartz, K. (2014). “Going with the grain”: Accommodating local institutions in water governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 11, 34–38. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2014.09.010>
- Rusca, M., Schwartz, K., Hadzovic, L., & Ahlers, R. (2015). Adapting Generic Models through Bricolage: Elite Capture of Water Users Associations in Peri-urban Lilongwe. *European Journal of Development Research*, 27(5), 777–792. <https://doi.org/10.1057/ejdr.2014.58>

- Sanders, M. L. (2015). Being Nonprofit-Like in a Market Economy: Understanding the Mission-Market Tension in Nonprofit Organizing. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(2), 205–222. <https://doi.org/10.1177/0899764013508606>
- Schneider, C. Q., & Rohlfing, I. (2013). Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research. *Sociological Methods and Research*, 42(4), 559–597. <https://doi.org/10.1177/0049124113481341>
- Schneider, C. Q., & Rohlfing, I. (2019). Set-theoretic Multimethod Research: The Role of Test Corridors and Conjunctions for Case Selection. *Swiss Political Science Review*, 25(3), 253–275. <https://doi.org/10.1111/spsr.12382>
- Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2012). Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis. In *Strategies for Social Inquiry*. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI:10.1017/CBO9781139004244>
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Silva-Novoa Sanchez, L., Kemerink-Seyoum, J. S., & Zwarteveen, M. Z. (2019). Water infrastructure always in-the-making: Distributing water and authority through the water supply network in Moamba, Mozambique. *Water (Switzerland)*, 11(9), 1–21. <https://doi.org/10.3390/w11091926>
- Silva, P. (1991). Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies*, 23(2), 385–410. <https://doi.org/10.1017/S0022216X00014048>
- SiSS. (2021). *Superintendencia de Servicios Sanitarios informa resolución de procesos en contra de ESSAL por caso Osorno*. <https://www.siss.gob.cl/586/w3-article-19294.html>
- SiSS. (2015). Informe de gestión del sector sanitario 2014. In *Gobierno de Chile*. [http://www.siss.gob.cl/586/articles-11831\\_recurso\\_1.pdf](http://www.siss.gob.cl/586/articles-11831_recurso_1.pdf)
- Sneddon, C. (2013). Water, governance and hegemony. In L. Harris, J. Goldin, & C. Sneddon (Eds.), *Contemporary Water Governance in the Global South: Scarcity, marketization and participation*. Routledge.
- Steen, T. (2021). Citizens' motivations for co-production: willingness, ability and opportunity at play. In E. Loeffler & T. Bovaird (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcome* (p. 728). Palgrave Macmillan.
- Strokosch, K., & Osborne, S. (2021). Co-production from a public service perspective. In E. Loeffler & T. Bovaird (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcome* (p. 728). Palgrave Macmillan.
- Ther Ríos, F., Alvares A, R., Brañas L, F., Collao N, D., Andrade D, L., Torrijos K, C., Osses A, E., Leviñanco L, D., & Muñoz B, F. (2018). Dimensionando el consumo de agua en las islas del Mar Interior de Chiloé. *FOGÓN. Revista Internacional de Estudio de Las Tradiciones*, 1(2), 8–26.
- Thomann, E., & Maggetti, M. (2020). Designing Research With Qualitative Comparative Analysis (QCA): Approaches, Challenges, and Tools. *Sociological Methods and Research*, 49(2), 356–386. <https://doi.org/10.1177/0049124117729700>
- Torres, R., Azócar, G., Gallardo, R., & Mendoza, J. (2022). Water Extractivism and Decolonial Struggles in Mapuche Territory, Chile. *Water Alternatives*, 15(1), 150–174.
- Trenkle, J. J. (2012). *Diagnóstico y recomendaciones para el fortalecimiento de los Comités de Agua Potable Rural de la Región de Los Ríos, Chile* [Universidad Austral de Chile]. <http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2012/fift794d/doc/fift794d.pdf>
- Truelove, Y., & Cornea, N. (2021). Rethinking urban environmental and infrastructural governance in the everyday: Perspectives from and of the global South. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(2), 231–246. <https://doi.org/10.1177/2399654420972117>

- Tutusaus, M., Suryam, R., & Schwartz, K. (2019). Degrees and Forms of Commercialization: Community-Managed Water Operators in Lamongan Regency, Indonesia. *Water*, 11(10), 1985. <https://doi.org/10.3390/w11101985>
- Undurraga Guerra, C. (2019). *Minuta respuesta solicitud de transparencia n° 136913*.
- UNEP. (1992). *Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente: Declaración de Dublín*. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/30961>
- van den Broek, M., & Brown, J. (2015). Blueprint for breakdown? Community Based Management of rural groundwater in Uganda. *Geoforum*, 67, 51–63. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.10.009>
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas*, 23(4), 1083–1101. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>
- Verzija, A., & Dominguez, C. (2015). The powers of water-user associations: On multiplicity, fluidity, and durability in the Peruvian Andes. *International Journal of the Commons*, 9(1), 107–128. <https://doi.org/10.18352/ijc.537>
- Villaruel Bloomfield, F. (2011). *Asociaciones públicas comunitarias de agua potable rural en Chile (APR): Caracterización, función, contexto y desafíos*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Whaley, L., & Cleaver, F. (2017). Can ‘functionality’ save the community management model of rural water supply? *Water Resources and Rural Development*, 9(April), 56–66. <https://doi.org/10.1016/j.wrr.2017.04.001>
- Whaley, L., Cleaver, F., & Mwathunga, E. (2021). Flesh and bones: Working with the grain to improve community management of water. *World Development*, 138, 105286. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105286>
- Zamora Aviles, E. A. (2018). Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: Process Tracing y Qualitative Comparative Analysis. *Revista de Sociología e Política*, 26(67), 21–37. <https://doi.org/10.1590/1678987318266702>
- Zwarteveen, M. Z., & Boelens, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143–158. <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.891168>
- Zwarteveen, M. Z., Kemerink-Seyoum, J. S., Kooy, M., Evers, J., Guerrero, T. A., Batubara, B., Biza, A., Boakye-Ansah, A., Faber, S., Flamini, A. C., Cuadrado-Quesada, G., Fantini, E., Gupta, J., Hasan, S., Horst, R. Ter, Jamali, H., Jaspers, F., Obani, P., Schwartz, K., ... Wesselink, A. (2017). Engaging with the politics of water governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, 4(6), 1–9. <https://doi.org/10.1002/wat2.1245>

## A. ANEXOS

### A. 1 PAUTA DE ENTREVISTAS PARA OBJETIVO HISTÓRICO

Para actores estatales:

| N | PREGUNTA   | PREGUNTA DE REFUERZO O COMENTARIO DE EJEMPLO EN CASO DE NO HABER RESPUESTA   |
|---|--|--|
|   | <p>Muchas gracias por su disponibilidad, aunque algo ya se indicó en el Consentimiento informado le cuento un poco más sobre mí. Mi nombre es Claudio Pareja, actualmente estoy haciendo el doctorado de ciencias sociales en la Universidad de Los Lagos, ya estoy en mi etapa de tesis. Mi relación con los APRs comenzó el 2016 cuando en el contexto de mi magister preparé un informativo para FENAPRU, la federación nacional, bueno ahora yo vivo en una zona rural así que vivo el servicio diariamente.</p> |  |
|   | <p>Si pudiera describir su experiencia laboral relacionada con los comités y cooperativas de agua potable rural (Obtener cargo y años en SENDOS/MOP/BID según corresponda)</p>   |  |
|   | <p>Considerando principalmente su experiencia en SENDOS/ETC...</p>   |  |
| 1 | <p>¿Cuáles son las funciones del Estado y de la organización en el servicio de entrega de agua potable rural?</p>  | <p>Dicho de otra manera, si usted tuviera que dar una lista de los objetivos o fines que tiene un APR ¿Cuáles serían los objetivos de los APRs?</p>  |
| 2 | <p>En este sentido, ¿Cómo han variados los aportes y funciones la organización a lo largo del tiempo? ¿y del Estado? ¿Cuáles hitos serían claves?</p>  | <p>Por ejemplo, ¿hubo algún cambio sustancial con la disolución de SENDOS? ¿con la modificación del código de agua? ¿con la dictadura? // Otro ejemplo, ¿es posible que, al inicio, por ejemplo, durante los años 60, la comunidad haya participado más activamente de la construcción aportando mano de obra?</p> |
| 3 | <p>La ley habla de la "función social y el rol integrador" de los APRs ¿Cómo definiría usted esta "función social y rol integrador" de estas organizaciones? ¿En qué acciones se ve reflejado? ¿Ha variado en el tiempo?</p>   |  |
| 4 | <p>Si concordamos en que los APRs tienen una función social y un rol integrador, ¿de dónde cree usted que surge este rol?</p>  | <p>Por ejemplo, ¿de la historia? ¿de la "ruralidad"? O es más bien algo que solo les permite realizar mejor su trabajo</p>   |
| 5 | <p>Y en general, ¿cree usted que los APRs durante su operación hacen una referencia a la historia de su comunidad o del programa APR? ¿de qué manera se refleja esto?</p>  |  |
| 6 | <p>¿Qué otros servicios entregan o entregaban los APRs además del agua potable?</p>  |  |

| N  | PREGUNTA  | PREGUNTA DE REFUERZO O COMENTARIO DE EJEMPLO EN CASO DE NO HABER RESPUESTA  |
|----|---|---|
| 7  | Considerando todas estas múltiples funciones de los APRs, ¿qué recursos materiales o habilidades cree usted que utilizan los APRs para realizar sus actividades diarias? ¿cómo los obtienen y utilizan?   | Por ejemplo, ¿La comunidad aporta más allá de la tarifa? O bien devolver la pregunta a la inversa, ¿en qué utilizan los APRs sus recursos materiales, sus habilidades y tiempo?   |
| 8  | ¿Cuáles serían las complejidades de la operación del servicio de agua potable?  |   |
| 9  | ¿Existen problemas emergentes en la operación de los APRs? ¿Cómo los solucionan la organización? (¿y cuál es el rol de Estado en estas situaciones?)  |   |
| 10 | Pensando en cómo realizan esta operación [compleja] ¿cómo aprenden los APRs sobre la operación? ¿cómo se van capacitando?   |   |
| 11 | En la operación diaria ¿si que existen, qué cambios cree usted que producen las organizaciones en la infraestructura o en la forma de operación establecida? ¿Cómo se producen?   | Por ejemplo, que su sistema funcione mejor con más o menos retrolavados, o que durante la instalación de traviesos la red se modifique de manera no prevista en los planos, o que se hagan posibles pequeñas extensiones de red, o la corrección de algún error de diseño |
| 12 | Para el funcionamiento de los APRs existe variada reglamentación tales como el código de agua, el código sanitario, las normas contables, la normativa propia de los APRs, ¿Considerando que los APRs funcionan con personas de la comunidad que no necesariamente tienen experiencia previa, cómo los APRs gestionan estas reglamentaciones? | Por ejemplo, ¿qué aspectos influyen en la obtención de estos permisos?  |
| 13 | Algunos diagnósticos indican que no todos los APRs están cumpliendo 100% las normas, ¿Qué dificultades o facilidades concretas emergen de esta condición de estar "fuera de la ley"? ¿Observa usted un cambio en el tiempo respecto de la importancia práctica de cumplir la normativa? ¿Por qué ocurrirá esto?                               | Otra manera, de verlo es ¿existen casos en que esto no genera problemas? ¿Cómo ocurre eso?  |
| 14 | En la normativa de los APRs, existen las personas usuarias y las socias, en la práctica, ¿existe un trato diferenciado entre ambos tipos de personas?   |   |
| 15 | ¿cree usted que es importante que todas las personas usuarias sean socias? ¿por qué?  |   |
| 16 | Entonces, ¿por qué [no] sería importante que la comunidad esté a cargo de la organización?  |   |
| 17 | ¿Cómo funciona la comunicación en los APRs?   | Por ejemplo, ¿se da más bien durante las asambleas o es más en el día a día? ¿A través de qué medios se comunican con la comunidad en general?  |
| 18 | En este sentido ¿Qué tan fácil es para cualquier persona enterarse de los asuntos de la organización? ¿Y qué tan fácil es incidir en ellos?   |   |
| 19 | ¿Entregan agua los APRs a todas las personas de su comunidad?   | La nueva reglamentación lo dice explícitamente, ¿es porque en este momento no lo hacen?   |
| 20 | ¿Cree que los APRs son solidarios? ¿en qué acciones se ve esto reflejado? ¿por qué cree usted que la organización trata [no trata] de serlo?  |   |

| N  | PREGUNTA   | PREGUNTA DE REFUERZO O COMENTARIO DE EJEMPLO EN CASO DE NO HABER RESPUESTA  |
|----|--|---|
| 21 | Un aspecto importante de lo solidario podría ser la tarifa ¿Qué aspectos cree usted que son importantes al momento de fijar una tarifa?  | Por ejemplo, en algunos reportes, dirigentes “tradicionales” han indicado que las nuevas dirigencias se preocupan más hacer cumplir la norma que de si realmente están entregan un servicio que la comunidad pueda pagar, ¿qué opina?         |
| 22 | ¿Cuál es el rol de la instalación de medidores en este sentido? Entiendo que ha cambiado el uso de medidores en el tiempo ¿a qué se debería esto?  |   |
| 23 | Si por un lado los APRs deben recuperar los costos [y no cobrar mucho] ¿Cómo manejan actualmente las organizaciones la situación que alguien no pueda pagar los costos?  | Por ejemplo, ¿reducen la tarifa o realizan alguna gestión específica para las personas que no pueden pagar? ¿Por qué cree usted que hacen o no hacen estas gestiones?   |
| 24 | A veces los y las usuarias no pueden pagar, pero es un problema momentáneo, ¿cómo definen los APRs si cortar o no el servicio a los deudores? ¿por qué cree usted que esto es así?                               |   |
| 25 | ¿Con qué calidad y regularidad cree usted que entregan agua los APRs? ¿Qué dificultades surgen? (Obs: Esto puede haber surgido en una pregunta anterior)   |   |
| 26 | Comparando ahora los sistemas urbanos y rurales ¿Cuáles serían las principales diferencias entre los APRs y las sanitarias urbanas? ¿cuáles serían las ventajas y desventajas del modelo rural frente al urbano? |   |
| 27 | Pensando en el mediano y largo plazo, ¿Qué fortalezas y qué debilidades observa para que los APRs puedan seguir creciendo y manteniéndose en el tiempo?  |   |
| 28 | A la luz de estas fortalezas y debilidades podemos convenir que hay algunos APRs están más preparados que otros ¿Qué factores cree usted que son importantes en el posible desempeño de la organización?         | Por ejemplo, ¿son importantes el tamaño, la antigüedad de la organización, las condiciones socioeconómicas -educacionales- de la comunidad, o el emplazamiento y la disponibilidad de agua? ¿De qué manera estarían afectando estos aspectos? |
| 29 | Finalmente, en el contexto de escasez hídrica actual ¿conoce o tiene ejemplos de acciones o gestiones que los APRs realizan para cuidar el agua?   |   |

Para actores comunitarios:

| N  | PREGUNTA  | PREGUNTA DE REFUERZO O COMENTARIO DE EJEMPLO EN CASO DE NO HABER RESPUESTA  |
|----|---|---|
|    | Muchas gracias por su disponibilidad, aunque algo ya se indicó en el Consentimiento informado le cuento un poco más sobre mí. Mi nombre es Claudio Pareja, actualmente estoy haciendo el doctorado de ciencias sociales en la Universidad de Los Lagos, ya estoy en mi etapa de tesis. Mi relación con los APRs comenzó el 2016 cuando en el contexto de mi magister preparé un informativo para FENAPRU, la federación nacional, bueno ahora yo vivo en una zona rural así que vivo el servicio diariamente. |   |
|    | Si pudiera describir su experiencia relacionada con los comités y cooperativas de agua potable rural (Obtener cargo y años en APR y en Asociación/Federación según corresponda)   |   |
| 1  | En su visión, ¿cuáles son las funciones del Estado y de la organización en el servicio de entrega de agua potable rural?  | Dicho de otra manera, si usted tuviera que dar una lista de los objetivos o fines que tiene un APR ¿Cuáles serían los objetivos de los APRs?  |
| 2  | En este sentido, ¿Cómo han variados los aportes y funciones la organización a lo largo del tiempo? ¿y del Estado? ¿Cuáles hitos serían claves?  | Por ejemplo, ¿hubo algún cambio sustancial con la disolución de SENDOS? ¿con la modificación del código de agua? ¿con la dictadura? // Otro ejemplo, ¿es posible que, al inicio, por ejemplo, durante los años 60, la comunidad haya participado más activamente de la construcción aportando mano de obra? |
| 3  | La ley habla de la "función social y el rol integrador" de los APRs ¿Cómo definiría usted esta "función social y rol integrador" de estas organizaciones? ¿En qué acciones se ve reflejado? ¿Ha variado en el tiempo?   |   |
| 4  | Si concordamos en que los APRs tienen una función social y un rol integrador, ¿de dónde cree usted que surge este rol?  | Por ejemplo, ¿de la historia? ¿de la "ruralidad"? O es más bien algo que solo les permite realizar mejor su trabajo   |
| 6  | ¿Qué otros servicios entregan o entregaban los APRs además del agua potable?  |   |
| 5  | Y en general, ¿cree usted que los APRs durante su operación hacen una referencia a la historia de su comunidad o del programa APR? ¿de qué manera se refleja esto?  |   |
| 7  | Considerando todas estas múltiples funciones de los APRs, ¿qué recursos materiales o habilidades cree usted que utilizan los APRs para realizar sus actividades diarias? ¿cómo los obtienen y utilizan?   | Por ejemplo, ¿La comunidad aporta más allá de la tarifa? O bien devolver la pregunta a la inversa, ¿en qué utilizan los APRs sus recursos materiales, sus habilidades y tiempo?   |
| 8  | ¿Cuáles serían las complejidades de la operación del servicio de agua potable?  |   |
| 9  | ¿Existen problemas emergentes en la operación de los APRs? ¿Cómo los solucionan la organización? ¿y cuál es el rol de Estado en estas situaciones?  |   |
| 10 | Pensando en cómo realizan esta operación [compleja] ¿cómo aprenden los APRs sobre la operación? ¿cómo se van capacitando?   |   |

| N  | PREGUNTA  | PREGUNTA DE REFUERZO O COMENTARIO DE EJEMPLO EN CASO DE NO HABER RESPUESTA  |
|----|---|---|
| 11 | En la operación diaria ¿si es que existen, qué cambios cree usted que producen las organizaciones en la infraestructura o en la forma de operación establecida? ¿cómo se generan dichos cambios?  | Por ejemplo, que su sistema funcione mejor con más o menos retrolavados, o que durante la instalación de traviesos la red se modifique de manera no prevista en los planos, o que se hagan posibles pequeñas extensiones de red, o la corrección de algún error de diseño |
| 12 | Para el funcionamiento de los APRs existe variada reglamentación tales como el código de agua, el código sanitario, las normas contables, la normativa propia de los APRs, ¿Considerando que los APRs funcionan con personas de la comunidad que no necesariamente tienen experiencia previa, cómo los APRs gestionan estas reglamentaciones? | Por ejemplo, ¿qué aspectos influyen en la obtención de estos permisos?  |
| 13 | Algunos diagnósticos indican que no todos los APRs están cumpliendo 100% las normas, ¿Qué dificultades o facilidades concretas emergen de esta condición de estar "fuera de la ley"? ¿Observa usted un cambio en el tiempo respecto de la importancia práctica de cumplir la normativa? ¿Por qué ocurrirá esto?                               | Otra manera de verlo es ¿existen casos en que esto no genera problemas? ¿Cómo ocurre eso?   |
| 14 | En la normativa de los APRs, existen las personas usuarias y las socias, en la práctica, ¿existe un trato diferenciado entre ambos tipos de personas?   |   |
| 15 | ¿cree usted que es importante que todas las personas usuarias sean socias? ¿por qué?  |   |
| 16 | Entonces, ¿por qué [no] sería importante que la comunidad esté a cargo de la organización?  |   |
| 17 | ¿Cómo funciona la comunicación en los APRs?   | Por ejemplo, ¿se da más bien durante las asambleas o es más en el día a día? ¿A través de qué medios se comunican con la comunidad en general?  |
| 18 | En este sentido ¿Qué tan fácil es para cualquier persona enterarse de los asuntos de la organización? ¿Y qué tan fácil es incidir en ellos?   |   |
| 19 | ¿Entregan agua los APRs a todas las personas de su comunidad?   | La nueva reglamentación lo dice explícitamente, ¿es porque en este momento no lo hacen?   |
| 20 | ¿Cree que los APRs son solidarios? ¿en qué acciones se ve esto reflejado? ¿por qué cree usted que la organización trata [no trata] de serlo?  |   |
| 21 | Un aspecto importante de lo solidario tiene que ver con la tarifa ¿Qué aspectos cree usted que son importantes al momento de fijar una tarifa?  | Por ejemplo, en algunos reportes, dirigentes "tradicionales" han indicado que las nuevas dirigencias se preocupan más hacer cumplir la norma que de si realmente están entregan un servicio que la comunidad pueda pagar, ¿qué opina?                                     |
| 22 | En este sentido ¿cuál es el rol de la instalación de medidores? Entiendo que ha cambiado el uso de medidores en el tiempo ¿a qué se debería esto?   |   |

| N  | PREGUNTA   | PREGUNTA DE REFUERZO O COMENTARIO DE EJEMPLO EN CASO DE NO HABER RESPUESTA  |
|----|--|---|
| 23 | Si por un lado los APRs deben recuperar los costos [y no cobrar mucho] ¿Cómo manejan actualmente las organizaciones la situación que alguien no pueda pagar los costos?  | Por ejemplo, ¿reducen la tarifa o realizan alguna gestión específica para las personas que no pueden pagar? ¿Por qué cree usted que hacen o no hacen estas gestiones?   |
| 24 | A veces los y las usuarias no pueden pagar, pero es un problema momentáneo, ¿cómo definen los APRs si cortar o no el servicio a los deudores? ¿por qué cree usted que esto es así?                               |   |
| 25 | ¿Con qué calidad y regularidad cree usted que entregan agua los APRs? ¿Qué dificultades surgen? (Obs: Esto puede haber surgido en una pregunta anterior)   |   |
| 26 | Comparando ahora los sistemas urbanos y rurales ¿Cuáles serían las principales diferencias entre los APRs y las sanitarias urbanas? ¿cuáles serían las ventajas y desventajas del modelo rural frente al urbano? |   |
| 27 | Pensando en el mediano y largo plazo, ¿Qué fortalezas y qué debilidades observa para que los APRs puedan seguir creciendo y manteniéndose en el tiempo?  |   |
| 28 | A la luz de estas fortalezas y debilidades podemos convenir que hay algunos APRs están más preparados que otros ¿Qué factores cree usted que son importantes en el posible desempeño de la organización?         | Por ejemplo, ¿son importantes el tamaño, la antigüedad de la organización, las condiciones socioeconómicas -educacionales- de la comunidad, o el emplazamiento y la disponibilidad de agua? ¿De qué manera estarían afectando estos aspectos? |
| 29 | Finalmente, en el contexto de escasez hídrica actual ¿conoce o tiene ejemplos de acciones o gestiones que los APRs realizan para cuidar el agua?   |   |

## A. 2 PAUTA DE ENTREVISTAS PARA OBJETIVOS REGIONALES

| #   | PREGUNTA   | RESPUESTAS POSIBLES |
|---|--|---------------------|
|   | Nombre/Cargo   |                     |
| 1   | ¿Cuál es el nombre de su APR?  |                     |
| Las siguientes preguntas son para estimar el tamaño de su APR |  |                     |
| 2   | ¿En qué año fue creado?  |                     |
| 3   | ¿Ha tenido siempre el mismo nombre?  |                     |
| 4   | ¿Cuántos arranques tiene actualmente?  |                     |
| 5   | De todos los arranques que reciben el servicio, ¿cuántos son para socios/as? |                     |
| 6   | ¿Cuál es la capacidad de sus estanques?                                      |                     |
| 7   | ¿Más o menos cuántos kilómetros de red tiene construidos?                    |                     |

| #   | PREGUNTA   | RESPUESTAS POSIBLES  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| 8   | ¿El agua que utilizan es principalmente superficial o subterránea?   | Subterránea<br>Superficial   |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 9   | ¿Cuántas personas trabajan contratadas en el APR? ¿Cuáles son sus cargos?  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Ahora, le haré una serie de preguntas relacionadas con aspectos legales y financieros de su APR       |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 10  | Actualmente, ¿en qué estado están los derechos de agua de su APR?  | A nombre del APR<br>A nombre del Estado: Corfo – ECOMSA - Otro<br>A nombre de ESSAL<br>A nombre de un tercero conocido<br>A nombre de un tercero desconocido<br>En tramitación<br>No constituidos<br>No sabe, no responde  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 11  | Formalmente, ¿a quién pertenecen los terrenos que ocupa la oficina?  | A nombre del APR<br>A nombre del Estado: Bienes Nacionales – Municipalidad - Otro<br>A nombre de ESSAL<br>A nombre de un tercero conocido<br>A nombre de un tercero desconocido<br>No tiene oficina<br>No sabe, no responde  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 12  | ¿Puede indicarme los detalles de su tarifa para un arranque de media pulgada?  | Cargo fijo:<br><table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="width: 50%; height: 15px;"></td><td style="width: 50%; height: 15px;"></td></tr> <tr><td style="height: 15px;"></td><td style="height: 15px;"></td></tr> <tr><td style="height: 15px;"></td><td style="height: 15px;"></td></tr> <tr><td style="height: 15px;"></td><td style="height: 15px;"></td></tr> </table> |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 13  | ¿Realizan acciones para asegurar que se paguen la cuentas?   | Conversan con la persona que debe<br>Corte de suministro<br>Quitan el medidor<br>Publican las deudas o deudores<br>Otra  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 14  | ¿Por qué realizan esa acción?  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 15  | De las siguientes opciones ¿Qué tanto apoyan ustedes a sus usuarios para la postulación a subsidios de agua potable? | Prácticamente les hacemos la postulación<br>Les recordamos del proceso y los apoyamos durante su postulación<br>Les avisamos la fecha e invitamos a acercarse a la municipalidad<br>No los apoyamos ni les recordamos<br>No los dejamos postular   |  |  |  |  |  |  |  |  |
| En las siguientes preguntas, el foco está en las personas, como usted, que trabajan y dirigen el APR. |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 16  | ¿Dónde vive usted?   | En la comunidad donde opera el APR<br>Cercano a la comunidad donde opera el APR<br>En la ciudad cercana<br>Otra  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 17  | Usted ¿Cuántos años lleva participando/trabajando en este APR?   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 18  | ¿Cuántos años lleva trabajando en este APR el operador más antiguo?  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

| #   | PREGUNTA  | RESPUESTAS POSIBLES  |
|---|---|--|
| 19  | ¿Cuál es su nivel de formación?   | Enseñanza básica completa/incompleta<br>Enseñanza media incompleta<br>Enseñanza media completa<br>Enseñanza media TP completa<br>Técnico<br>Universitario<br>No sabe, no responde  |
| 20  | ¿Cuál es el nivel de formación del operador?  | Enseñanza básica completa/incompleta<br>Enseñanza media incompleta<br>Enseñanza media completa<br>Enseñanza media TP completa<br>Técnico<br>Universitario<br>No sabe, no responde  |
| 21  | ¿Cuál es su disponibilidad para participar/trabajar en este APR?  | Disponibilidad Total 24/7<br>Disponibilidad Completa 44 horas<br>Disponibilidad Parcial<br>Solo trabajo/participo cuando lo/la llaman  |
| 22  | ¿Cuál es la disponibilidad del operador para participar/trabajar en este APR?   | Disponibilidad Total 24/7<br>Disponibilidad Completa 44 horas<br>Disponibilidad Parcial<br>Solo trabajo/participo cuando lo/la llaman  |
| 23  | ¿Qué tan importante cree usted que es la historia de este APR para su trabajo cotidiano?                                      | Muy importante<br>Importante<br>Poco importante<br>Nada importante   |
| 24  | ¿Por qué?   |  |
| A continuación, el foco de las preguntas es respecto del mantenimiento del APR y de su relación con entidades del Estado. |   |  |
| 25  | ¿Cuáles de las siguientes acciones de mantención realiza su APR?  | Registro diario de la concentración de cloro<br>Lavado de matrices o desagüe por rotura<br>Lavado de matrices planificados<br>Lavado de estanques<br>Cambio de red<br>Mantenimiento de bombas<br>Cambio de matrices<br>Pintura de estanques<br>Otras |
| 26  | Si hubiera una mantención grande que hacer, ¿cuál de las siguientes opciones refleja mejor cómo cree que debería financiarse? | El Estado debe colocar el financiamiento<br>El APR debe poder sobrellevarlo con sus fondos<br>La comunidad debe pagar a través de un monto extra en la tarifa  |
| 27  | En caso de dudas o problemas, ¿en cuál de los siguientes lugares buscan información? Indique todos los que apliquen           | ESSAL<br>DOH MOP<br>Municipalidad<br>Otro APR<br>Asociación regional APR<br>Federación nacional APR<br>Internet (Google o Facebook)<br>Contratistas/Proveedores privados (Contadora, Banco, etc.)  |

| #  | PREGUNTA   | RESPUESTAS POSIBLES  |
|--|--|--|
| 28   | ¿Con qué frecuencia hablan con...<br>ESSAL?  | Una vez al mes<br>Una vez cada 6 meses<br>Una vez al año<br>Casi nunca   |
| 29   | ¿Su APR se comunica con alguna de las siguientes autoridades elegidas?<br>Indique todas las que apliquen | Alcaldía<br>Concejales/as<br>Gobernador (antiguo)<br>Intendente (antiguo) actual delegado presidencial<br>Gobernador regional (nuevo)<br>CORE<br>Diputado<br>Senador |
| 30   | ¿Cuál fue el último proyecto que ha realizado el APR?  |  |
| 31   | ¿Cómo se financió ese proyecto?  | Fondos Propios<br>Municipal<br>Gobierno Regional<br>SUBDERE<br>MOP   |
| 32   | ¿A quién se le ocurrió este proyecto?<br>¿Nació desde que institución?                                   | Iniciativa propia del APR<br>Municipal<br>Gobierno Regional<br>SUBDERE<br>MOP<br>No sabe, no responde  |
| 33   | ¿Ha tenido conflicto con alguna repartición del Estado? ¿Puede describirlo?                              |  |
| En las preguntas que siguen, el objetivo es recabar información sobre el nivel de participación al interior del APR y su relación con la comunidad |  |  |
| 34   | ¿Se comunican ustedes con otros APRs?  | Sí - No  |
| 35   | ¿Su APR pertenece a la asociación regional?  | Sí - No  |
| 36   | ¿A través de qué medios se comunican ustedes con los y las usuarias?                                     | Redes sociales (Facebook)<br>Asamblea<br>WhatsApp<br>Oficina/Ventanilla<br>Radio<br>Operador<br>Volantes<br>Boleta<br>Teléfono oficina<br>Otro:                      |
| 37   | ¿Cree que es importante que todas las personas usuarias sean socias?                                     | Sí - No  |
| 38   | Antes de la pandemia, ¿cada cuánto realizaban asambleas?   | Una vez al semestre<br>Una vez al año<br>Cada 2 años<br>Menos de cada 2 años   |

| #   | PREGUNTA   | RESPUESTAS POSIBLES   |
|---|--|---|
| 39  | ¿Cuál de estas definiciones cree que representa mejor a su APR?  | Empresa pública que provee agua potable<br>Organización que gestiona agua potable para la comunidad<br>Organización que entrega diversos servicios a la comunidad<br>Organización que promueve la unión de la comunidad<br>Otra   |
| 40  | ¿Su APR entrega otros servicios adicionales al agua a su comunidad?                                      | Beca escolar<br>Caja de alimentos (COVID)<br>Cuota mortuoria<br>Traslado para ocasiones especiales (funerales)<br>Asistencia para postular a subsidio de agua<br>Asistencia para postular a otros beneficios<br>Sala de internet<br>Préstamo de salas<br>Impresión/Fotocopia de archivos<br>Otro: |
| 41  | La ley habla de la "función social y el rol integrador", ¿cómo interpreta esto usted?                    |   |
| 42  | ¿Cuál de las siguientes opciones cree usted que refleja mejor a su localidad?                            | A la mayoría de las personas le interesa sólo el agua<br>A la comunidad le importa los aspectos sociales y de ayuda mutua   |
| 43  | En su opinión, ¿cree usted que el APR trabaja conjuntamente con alguna de las siguientes organizaciones? | JVVV<br>Club deportivo<br>Club del adulto mayor<br>Asociación cultural<br>Asociación de emprendimiento<br>Centro de Padres y Apoderados<br>Otra:  |
| Las preguntas que vienen son respecto de los resultados del APR y los posibles problemas que tengan con la entrega del agua |  |   |
| 44  | ¿Con qué frecuencia tiene cortes totales planificados?   | Una vez a la semana<br>Una vez al mes<br>Una vez al año<br>Casi nunca   |
| 45  | ¿Con qué frecuencia tiene cortes sectorizados no planificados?   | Una vez a la semana<br>Una vez al mes<br>Una vez al año<br>Casi nunca   |
| 46  | ¿Con qué frecuencia tiene cortes totales no planificados?  | Una vez a la semana<br>Una vez al mes<br>Una vez al año<br>Casi nunca   |
| 47  | ¿Han recibido multa de la Autoridad Sanitaria en su APR?   | Sí - No   |
| 48  | ¿Cuál de las siguientes opciones refleja mejor la calidad del agua entregada?                            | Muy buena<br>Buena, hemos tenido episodios muy esporádicos de contaminación<br>Regular, tenemos episodios de contaminación de vez en cuando<br>Mala   |

| #   | PREGUNTA   | RESPUESTAS POSIBLES   |
|---|--|---|
| 49  | ¿Cuál de las siguientes opciones refleja mejor la presión del agua entregada?  | Muy buena<br>Buena, tenemos problemas puntuales de vez en cuando<br>Regular, tenemos problemas constantes en algunos sectores<br>Mala   |
| 50  | ¿Cuál es la disponibilidad del agua entregada?   | Todo el año, las 24 horas del día<br>Parcial:   |
| 51  | ¿Cuál de las siguientes opciones refleja mejor el área cubierta por el APR para entregar agua?   | Entrega agua en toda el área donde opera<br>Hay sectores, dentro de nuestro radio de operación, a los cuales no hemos podido servir<br>Hay hogares, dentro de nuestro radio de operación, a quienes no hemos podido servir  |
| Estas son las últimas preguntas, y se refieren a su mirada de futuro respecto de la organización y el medio ambiente donde opera. |  |   |
| 52  | ¿Cómo estima que han cambiado los siguientes aspectos del agua?<br>Indique: Mucho o Poco   | Mayor uso del agua por el APR<br>Mayor uso del agua por otros usuarios<br>Menos disponibilidad del agua<br>Peor calidad del agua  |
| 53  | ¿Qué características debería tener un buen dirigente o buen trabajador?  |   |
| 54  | Además de tener buenos dirigentes y buenos trabajadores ¿Cuáles de las siguientes opciones cree que son las 2 más importantes para el éxito de un APR? | Buena atención al público<br>Agua saludable<br>Servicio de agua sin cortes<br>Que tenga apoyo del MOP<br>Bajo precio para el usuario<br>Capacitaciones y ganas de aprender<br>Fondos suficientes<br>Que la comunidad participe y apoye<br>Que entregue más servicios que solo agua (becas, ayudas, etc.)<br>Que cuide el agua |
| 55  | ¿Cuál es su proyección para los APRs en el mediano y largo plazo?  |   |