

El Desafío del Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento en el Ámbito Rural: contribuciones desde la Iniciativa Agua y Medioambiente¹

I. INTRODUCCIÓN²

La Iniciativa Agua y Medioambiente (en adelante la *Iniciativa*) que se constituye como un espacio de diálogo, debate y construcción entre múltiples actores de nuestra sociedad en torno a una visión integral del recurso hídrico y sus implicancias sociales, económicas y ambientales, presenta a continuación una serie de **propuestas relacionadas con el aseguramiento del acceso al agua y al saneamiento** bajo el enfoque de derechos humanos (DDHH), adscribiéndose al imperativo de garantizar el derecho humano al agua y saneamiento en nuestro país.

El enfoque de DDHH como marco conceptual y normativo, pretende orientar estrategias y políticas de desarrollo que se basen en el reconocimiento explícito del derecho para todas las personas. Este enfoque conlleva un imperativo ético y político, y una doble dimensión, por un lado, la pretensión moral respecto a que estos derechos deben ser atendidos “para hacer posible una vida humana digna” y por otro, la perspectiva de derecho positivo, referido al reconocimiento del derecho humano en el ordenamiento jurídico (normativas).

El derecho humano al agua y saneamiento forma parte del catálogo de los denominados **derechos económicos, sociales y culturales (DESC)**. Es ampliamente conocido el debate que subsiste acerca del estatus de los DESC (de “segunda generación”) respecto de los derechos civiles y políticos (de “primera generación”). A diferencia de estos últimos, se dice que los DESC no serían verdaderos derechos sino, más bien, meras declaraciones programáticas que orientarían la acción estatal sin ser verdaderamente exigibles por la ciudadanía, es decir, pondrían el énfasis en el contenido ético, de pretensión. Sin embargo, aunque no se les pudiese pedir a los Estados que garanticen los DESC inmediatamente, sí se les puede exigir que aseguren niveles esenciales de cada uno de estos derechos, y que actúen deliberadamente en pos de hacerlos efectivos.

Por su parte, en nuestro país se evidencian problemas de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento en las zonas rurales. El crecimiento de la demanda para ciertos usos productivos intensifica la competencia, bajo una débil regulación y control del Estado, limitando el acceso al agua de las comunidades rurales, en un contexto de cambio climático que está modificando los patrones de distribución hidrológicos en los territorios y la vida de los ecosistemas. Así también, la pérdida del suelo, su contaminación por diversas industrias y la falta de tratamiento de las aguas residuales rurales está impactando los cursos superficiales y las napas subterráneas, deteriorando la calidad del agua para el consumo humano (Diagnóstico de la Situación Actual de los Comités y Cooperativas de Agua Potable Rural de la RMS, GORE RM, 2014).

Cabe recordar que el Programa de Agua Potable Rural (APR) se inicia en Chile en 1964 como parte de la respuesta pública a la constatación de que la mayoría de la población rural de la época no

¹ El presente documento ha sido elaborado de manera conjunta por María Molinos, Leonardo Moreno, Fernando Krauss, Patricio Herrada, Francisco Donoso, Rodrigo Fuster, Hilda Moya y Katherine Silva. La Secretaría Técnica deja constancia de su agradecimiento a este grupo de trabajo por su generosa contribución en la elaboración del presente documento. Con todo, la responsabilidad de la versión y edición final, así como de sus omisiones y errores, recae en los integrantes de la Secretaría Técnica.

² Basado en el documento conceptual elaborado en el contexto de la Mesa de Agua y Medio Ambiente por Leonardo Moreno, María Molinos, Fernando Krauss y Patricio Herrada.

contaba con agua potable, con sus secuelas de morbilidad y mortalidad, especialmente infantil, asociadas a la ingesta de agua no potable. Desde sus inicios, estuvo dirigido a la población rural concentrada³, hasta que se alcanzó prácticamente plena cobertura durante el año 2010. Luego, se amplió también para la población rural semi-concentrada⁴.

A septiembre de este año, se contabilizan 1.962 sistemas APR-MOP en todo el país, con una población beneficiada cercana al millón novecientas mil personas, con altas coberturas en agua potable (100% zonas concentradas y 62% en zonas semi concentradas). Un 78% de estas organizaciones tienen menos de 300 conexiones a su red. Existe otra cantidad de sistemas, estimados en al menos 1.000, fuera del programa APR MOP (dependientes de municipios, SUBDERE o empresas privadas), muchos de ellos en condiciones de fragilidad y vulnerabilidad⁵. Los sistemas emplazados en zonas que dan servicio a población dispersa, se encuentran por lo general en una condición de vulnerabilidad desde el punto de vista hídrico y operacional. Se estima que son cerca de 130 mil conexiones, equivalente a 500 mil personas bajo esta condición. Respecto al saneamiento de aguas servidas en las zonas rurales, su cobertura es prácticamente inexistente, y en el caso del alcantarillado es menor al 20%⁶.

Las respuestas institucionales a esta situación, se encuentran en una etapa de transición dada por la *Ley 20.998 que Regula los Servicios Sanitarios Rurales y su Reglamento*⁷. A esto se podría sumar la futura aplicación de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), y otras leyes que deberán implementar los gobernadores regionales. Sin considerar los cambios en la normativa del agua que eventualmente generará la Nueva Constitución y reformas en debate del Código de Aguas. Este contexto de urgencia y de cambio, refuerzan la necesidad y el interés de esta Iniciativa en generar propuestas con un enfoque de DDHH.

Así, utilizando el enfoque de DDHH, **las contribuciones del debate de la Iniciativa, se pueden encuadrar en el ámbito de las Garantías**, referidas al conjunto de mecanismos que se utilizan para

³ La “población rural concentrada”, ha sido definida de diferentes modos a lo largo de la historia del Programa de Agua Potable Rural. En sus inicios, se entendía por población rural “concentrada” aquella residente en localidades con un mínimo de 100 habitantes y un máximo de 1.000 y una concentración de 40 viviendas por km de red de agua potable; en la década de los 70, con una población de entre 200 a 2.000 habitantes y una densidad mínima de 30 viviendas por km de red de agua potable; en la década de los 80, con una población entre 150 y 3.000 habitantes y una densidad de 20 viviendas por km de red de agua potable y, a partir de 1985, con una población entre 100/150 y 3.000 habitantes y una concentración mínima de 15 viviendas por km de red de agua potable (Compromiso País, 2020).

⁴ Definida como aquella constituida por un mínimo de 80 habitantes y con una densidad de a lo menos ocho viviendas por cada km de futura red.

⁵ Adicionalmente al Programa de Agua Potable Rural del MOP, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) cuenta con diversos programas que permiten financiamiento tanto en el ámbito de agua potable como para el saneamiento destacando los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional (FNDR). Es importante destacar que estos programas no son exclusivos para servicios de saneamiento, sino que financian muchos tipos de iniciativas. El modelo de inversión en este caso es mixto. En general, los programas no financian todo un proyecto, sino que se postula a los diferentes fondos de acuerdo a la etapa en la que se encuentra el proyecto (Compromiso País, 2020)

⁶ Al año 2015, conforme a los datos recabados de las “fichas” de los sistemas adscrito al programa APR/MOP, un 11% de las organizaciones cuenta con sistema de alcantarillado. Fuster, R., Jara, P., Vidal, K., DESCOOP y Abellá, F. 2016. Estado del arte y desafíos en los servicios sanitarios rurales. Financiado por Asociación Nacional de Empresas de Servicios Sanitarios A.G. Disponible en: https://b7aae0f8-6c29-4450-af5f-531e13aaf309.filesusr.com/ugd/70efef_c7337ddf1785429b9081fdf9265bfc6d.pdf

⁷ En efecto, diversos artículos transitorios de la Ley de los SSR, contemplan plazos de entre 2 y 5 años, contados desde la “entrada en vigencia del reglamento”, para su plena aplicación. Dado que el reglamento se publicó en el Dº Oº 19 octubre 2020, la “transición “ hacia su plena aplicación, se extenderá hasta el año 2025.

asegurar la existencia de los satisfactores⁸ de mínimos exigibles, según estándares definidos⁹, es decir, aquellos instrumentos que permiten cerrar las brechas entre el derecho y la situación de vida de las personas. Estas garantías pueden ser i) normativas, ii) institucionales, iii) programáticas y iv) presupuestarias.

Las garantías **normativas**, como su nombre lo indican, se asocian a los recursos normativos - jurídicos que dispone el país en los cuales se indica la existencia del derecho en cuanto a estándares mínimos, satisfactores, y obligaciones. Las garantías **institucionales** corresponden a los recursos institucionales y organizaciones en sus distintos niveles, que el país posee para garantizar el derecho. Las garantías **programáticas** se refieren a aquellos recursos tales como mecanismos, procesos, planes, programas y servicios que resguardan el acceso y exigibilidad de las garantías. Por último, las garantías **presupuestarias**, referido a aquellos instrumentos que permiten un nivel de gasto, ahorro o inversión en favor del cumplimiento del derecho al agua y saneamiento.

A continuación, sobre la base de dicho marco conceptual, se presentan las propuestas emanadas en el contexto de la *Iniciativa*:

II. PROPUESTAS EN MATERIA DE GARANTÍAS PROGRAMÁTICAS

1. Planes de Acción Nacional

Resulta relevante contar con una estrategia país o plan de acción nacional para asegurar el ejercicio de los DDHH al agua potable¹⁰ y saneamiento. Al respecto, la publicación del Reglamento que permite la entrada en vigor de la Ley de los SSR¹¹, brinda una “oportunidad”, para abordar con renovados bríos la definición de una estrategia que, junto con definir objetivos ambiciosos y una visión de largo plazo enmarcada en el enfoque de DDHH, nos impulsen a acelerar el paso, e incorpore los nuevos elementos que la potenciarán (Visión de largo plazo, Estrategia y plan).

Visión estratégica

La provisión universal de servicios sanitarios (agua potable y saneamiento) en Chile es un desafío relevante al que se enfrenta la sociedad chilena. Más aún, en el ámbito de los DDHH al Agua y Saneamiento, reconocidos por Naciones Unidas, y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, resulta impostergable. Para abordar y alcanzar satisfactoriamente este desafío no se pueden diseñar y ejecutar proyectos de forma aislada e inconexa, sino que se requiere un Plan Nacional de Servicios Sanitarios (PNSS) que constituya una hoja de ruta efectiva (con objetivos, metas e indicadores para su seguimiento) y sostenible en el largo plazo.

⁸ Medio concreto a través del cual los titulares pueden realizar y/o experimentar los mínimos sociales definidos para el derecho.

⁹ Estándares de acceso, calidad, oportunidad, asequibilidad o protección financiera, permanencia, participación, exigibilidad.

¹⁰ La estrategia debe basarse en: a) la normativa y los principios de derechos humanos; b) abarcar todos los aspectos del derecho al agua y las obligaciones correspondientes de los Estados Partes; c) definir objetivos claros; d) fijar objetivos o metas y los plazos para su consecución; e) formular políticas adecuadas, con los niveles de referencia y los indicadores correspondientes. La estrategia también deberá responsabilizar del proceso a instituciones específicas; determinar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos y las metas; asignar debidamente los recursos a las instituciones encargadas; y establecer mecanismos de rendición de cuentas para asegurar la aplicación de la estrategia. (N°47 de la OOGG N°15).

¹¹ Dº Oº 19 octubre 20202, Reglamento Ley Nº 20.998 que regula los servicios sanitarios rurales.

En otras palabras, se requiere una “estrategia país” que permita proveer de servicios sanitarios básicos a todos los habitantes del territorio. Dicha estrategia debe: a) basarse en la normativa y los principios de DDHH; b) abarcar todos los aspectos del derecho al agua y las obligaciones correspondientes de los Estados Partes; c) definir objetivos claros; d) fijar objetivos o metas y los plazos para su consecución; e) formular políticas adecuadas, con los niveles de referencia y los indicadores correspondientes. La estrategia también debe responsabilizar del proceso a instituciones específicas; determinar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos y las metas; asignar debidamente los recursos a las instituciones encargadas; y establecer mecanismos de rendición de cuentas para asegurar la aplicación de la estrategia (N°47 de la OOGG N°15)¹².

En segundo lugar, el desarrollo e implementación de un PNSS no es el único instrumento necesario para asegurar la provisión de servicios sanitarios. Dicho Plan debería enmarcarse en los Planes Hidrológicos de Cuenca, instrumento aún inexistente en Chile, que permitan garantizar una gestión sostenible del recurso hídrico basada en el ciclo integral del agua y aportar transparencia en la gestión del agua en nuestro país. Adicionalmente, el PNSS debería incluir estrategias para impulsar y promover la reutilización de aguas grises y servidas tratadas constituyendo así el Plan Nacional de Servicios Sanitarios el marco global unificado y comprehensivo que permita determinar los criterios generales (económicos, ambientales y sociales) para priorizar la viabilidad de medidas y acciones a desarrollar. También deberá determinar el papel de las diversas instituciones y organizaciones y sus ámbitos de responsabilidad en el proyecto, evaluación, financiamiento, diseño, construcción y operación de los sistemas de provisión de servicios sanitarios.

En otras palabras, este PNSS concebido, unificado y comprehensivo, se configura como instrumento de gobernanza para la dotación de servicios sanitarios buscando una mayor agilidad y eficacia, siempre en coordinación y sinergia con los Planes Hidrológicos de Cuenca (o al menos las directrices generales de gestión de recursos hídricos del país). Del PNSS se pueden derivar reformas reglamentarias y procedimentales, así como buenas prácticas, que permitan agilizar el desarrollo de proyectos de provisión de servicios sanitarios y asegurar su sustentabilidad a largo plazo¹³.

¹² El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC) realiza una labor de interpretación y de integración de los diversos DESC. Esta labor se realiza fundamentalmente a través de un determinado instrumento denominado “Observaciones Generales” (OOGG), documentos elaborados específicamente para abordar un tema vinculado a un derecho en particular y desarrollarlo, perfilando de mejor manera sus alcances y entregando luces que permitan a los diversos Estados cumplir de mejor manera las obligaciones contraídas a través de los diferentes tratados y pactos de derecho internacional.

¹³ A modo de ejemplo, y en base a la propuesta del Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización de España, algunos objetivos temáticos que dicho Plan podría abordar son: 1) Definir criterios para la priorización de proyectos. 2) Reforzar la cooperación entre Instituciones públicas y promover la cooperación público-privada. Definir de forma unívoca las responsabilidades de las diferentes autoridades competentes en materia de provisión de servicios sanitarios. 3) Establecer estándares integrales en el diseño, construcción y operación de servicios sanitarios, incluyendo el ámbito de la eficiencia energética. 4) Definir y establecer los mecanismos de financiación de las medidas, incluyendo la mejora en la eficacia presupuestaria. 5) Impulsar y promover la reutilización de las aguas grises y servidas lo que incluye una evaluación sistémica del potencial de reúso de aguas, implementar un marco regulatorio que permita la reutilización de aguas servidas incluyendo aspectos financieros y de aceptación social. 6) Impulsar la innovación y la transferencia tecnológica en el sector del agua.

III. PROPUESTAS EN MATERIA DE GARANTÍAS INSTITUCIONALES

1. *Priorización de usos*

A lo largo del trabajo realizado en el seno de la Iniciativa hemos abordado e impulsado la priorización del consumo humano¹⁴, considerando como aspecto fundamental el acceso al agua potable y saneamiento, cuestiones de suma relevancia para garantizar el DH al agua potable y saneamiento. Esta priorización trae consigo la generación de políticas públicas, instrumentos de gestión, normativas y presupuestos adecuados para su materialización.

A su vez, y en consideración al contexto político nacional es que se plantea la oportunidad de incorporar la priorización del consumo humano a nivel constitucional, que refuerce los compromisos internacionales que ha adquirido nuestro país, siempre en coherencia con las leyes que especifiquen las formas en cómo esta priorización puede hacerse efectiva.

En esta misma línea, y de manera complementaria, se plantea la necesidad de al menos poner en la discusión a nivel constitucional que el agua sea un bien nacional de uso público, lo cual podría contribuir a los desafíos planteados en el presente documento, dado que pondría en el debate la importancia de garantizar beneficios sociales y colectivos derivados de su uso.

2. *Gobernanza y asociatividad:*

A partir del debate generado en la Iniciativa, se constata que tanto el acceso al agua potable como al saneamiento en el ámbito rural se ve afectado no solo por la disponibilidad hídrica o de recursos para proveer, mantener y operar la infraestructura, sino que también, se reconocen aspectos locales críticos vinculados a la **generación de soluciones territorialmente pertinentes**. En este sentido, es relevante al momento de evaluar las posibles soluciones identificar cuál o cuáles factores son los limitantes principales. Por ejemplo, como se desarrolla en la sección N°4 sobre el Saneamiento, algunas soluciones técnicas no parecen haberse adaptado a las particularidades de las organizaciones comunitarias ni considerado una etapa de transferencia de capacidades a dichas organizaciones.

Desde la Iniciativa se reconoce que tanto en este como en otros temas vinculados al recurso hídrico, el Estado, si bien debería cumplir un rol protagónico de garante, no debe abordar este desafío sin involucramiento efectivo de los distintos actores que toman parte del acceso al agua y al saneamiento. En este sentido, se propone que se instaure **una conducción** de las voluntades existentes en los territorios locales, que favorezca su articulación y su integración armónica hacia escalas mayores (cuestión que no reemplaza la importancia de los liderazgos locales que activan la emergencia de soluciones locales)¹⁵. Proponemos y promovemos **la generación de convenios**

¹⁴ Punto 6 “Se necesita proteger la prioridad del consumo humano” Manifiesto de los Acuerdos de la Mesa del Agua y Medio Ambiente- 2015 <https://www.aguaymedioambiente.cl/wp-content/uploads/2018/11/el-agua-cunto-ms-esperar-manifiesto-agua-y-medioambiente-2015.pdf> y Punto 13 de hoja de Ruta:

“Garantizar legalmente y en los hechos, el acceso al agua para el consumo humano y el saneamiento, dado su carácter vital e insustituible para la vida humana, tanto individual como en sociedad”

<https://www.aguaymedioambiente.cl/wp-content/uploads/2018/11/Hoja-de-Ruta-Agua-y-Medioambiente-2017-baja-resoluci%c3%b3n.pdf>

¹⁵ Cabe recordar que en el N°50 de la OOGG N°15, se señala que, de existir normativa, debe incluir “c) la colaboración prevista con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales”.

público - privados que permitan avanzar en las brechas de agua potable y saneamiento del país, sin embargo, creemos que esto debe ser impulsado e institucionalizado de tal forma que no constituya un hecho aislado, sino más bien como una estrategia nacional para garantizar los DDHH al agua y saneamiento, pero que da cabida a su vez, a las singularidades de los territorios locales. De manera complementaria también se plantea la necesidad de mecanismos de transferencia de información y comunicación entre los distintos niveles territoriales que den coherencia y permitan integrar las diferentes propuestas locales, y los medios y recursos para viabilizar la construcción de las soluciones locales.

En coherencia con lo anterior, estas respuestas deberían contemplar como aspecto clave la construcción de soluciones desde los territorios locales -comunas, cuencas- pues, existe suficiente evidencia, teórica y práctica, acerca de la importancia de abordar la construcción de soluciones desde los territorios, y además, para nuestra Iniciativa, es un elemento central que hemos ido incorporando en nuestras propuestas.

Con esto se favorece a que la comunidad organizada a través de los gobiernos locales, otros servicios públicos, organizaciones de usuarios de aguas (OUA), la empresa privada, organizaciones de la sociedad civil y la academia se involucren, más allá de los directamente involucrados (como los organismos públicos pertinentes: Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) y empresas sanitarias en los casos que corresponda).

Hay variadas experiencias en el marco de la “comuna” como territorio común, lo que permite aunar esfuerzos de asociatividad entre los propios sistemas rurales. Ejemplos de respuestas locales en nuestro país en esta materia es el esfuerzo de articulación que las organizaciones de APR han generado con las OUA, donde el foco de la gestión no se queda en satisfacer los intereses del uso mayoritario (agrícola), sino que se plantea el acceso al agua potable como una preocupación de la cual se hacen cargo. También es el caso de iniciativas del sector privado, como el proyecto que busca aumentar la Seguridad Hídrica de los SSR promovido por la Asociación Nacional de Empresas Servicios Sanitarios (ANDESS), o ejemplos de iniciativas lideradas por actores no convencionales como los programas impulsados desde la Asociación de Exportadores de Chile (Asoex), trabajando a nivel comunal, de la mano de los municipios como actores protagónicos en la generación de respuestas ante emergencias vinculadas al abastecimiento. En efecto, los Municipios han ampliado su rol, desde el soporte a la creación de comités de APR y el apoyo y asesoría a la comunidad, a la conformación de instancias de coordinación técnica frente a la escasez hídrica, incluyendo a otros servicios públicos, regantes, organizaciones de agricultores, y representantes de APR, entre otros. También otros servicios públicos, como la Comisión Nacional de Riego (CNR) o la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (ASCC) tienen las competencias, los recursos y la voluntad para contribuir.

3. Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias ¹⁶

Los desafíos para la sostenibilidad de los SSR en Chile y el efectivo cumplimiento de los DDHH al agua y saneamiento, en el caso de las organizaciones comunitarias de APR, han sido documentados en diversos informes que muestran las dificultades que comités y cooperativas de APR tienen para realizar una gestión adecuada del saneamiento, tanto en aspectos técnicos como en los económicos

¹⁶ Tomado del proyecto FIC-RMS. FORTALECIENDO CAPACIDADES PARA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS SERVICIOS SANITARIOS RURALES DE LA REGIÓN METROPOLITANA.

y administrativos, pero fundamentalmente en materia de asociatividad y de relación con la comunidad (Informe Final de Evaluación Infraestructura Hidráulica de APR. MOP-DOH, 2015).

De la misma forma, una evaluación del Programa de APR de la DOH planteó ya en 2015, la necesidad de “Adecuar, mejorar, corregir, profundizar y/o redefinir este Programa, de modo que las Cooperativas y Comités de Agua Potable Rural y sus respectivos/as dirigentes/as, adquieran las competencias mínimas requeridas para gestionar técnica, administrativa y sustentablemente de manera de asegurar una entrega de agua potable en cantidad, calidad y continuidad” (Informe Final de Evaluación Infraestructura Hidráulica de APR, MOP-DOH, 2015).

Propuestas en horizonte de mediano y largo plazo

El cumplimiento satisfactorio del DDHH al agua y saneamiento en los territorios rurales, requiere de SSR capaces de ejercer un doble rol: como proveedores del servicio de agua potable y saneamiento; y por otro, hacer exigible al Estado las condiciones que posibiliten y den garantías a su rol. Debe tenerse presente que, así como el marco de los DDHH define estándares referidos a la “accesibilidad” en el caso del agua potable¹⁷, también existe una serie de **principios transversales** a los DDHH, que se aplican en materia de agua potable y saneamiento. Entre ellos, los de **Información y transparencia y rendición de cuenta**¹⁸.

En ambas dimensiones del quehacer de los SSR se requiere **que estos cuenten con las capacidades necesarias para hacer frente a la complejidad de la gestión del agua**, para lo cual debiera incorporarse dentro de las garantías - (i) normativas, ii) institucionales, iii) programáticas y iv) presupuestarias-, **la dimensión formativa para el fortalecimiento de capacidades**.

La propia definición de SSR en la ley, establece que estos reciben un aporte de “inversión y capacitación del Estado” (Art.2, inciso n), haciéndose responsable este último de las capacidades que requerirían dichas empresas de la economía social. De la misma forma, dentro de la gestión comunitaria, se define la “capacitación continua de dirigentes y trabajadores de los SSR” (Art. 2 inciso r).

En ese sentido, el Consejo Consultivo Nacional **deberá participar orientando la elaboración de la Política Nacional de Asistencia y Promoción de los SSR** - lo que constituye sin dudas un avance respecto de lo que existía anteriormente-, pero al mismo tiempo, en la elaboración de los Programas Anuales de Capacitación se considera la participación de los Consejos Consultivos Regionales, que entregarían insumos para la elaboración de dichos programas por parte de la Subdirección de SSR del MOP. Si bien es un proceso en curso hay algunos **aspectos que pueden plantearse como insumo a las definiciones que deberán tomarse en las capacitaciones del presente año y los venideros** contempladas en el Programa Anual de Capacitación.

¹⁷ La OOGG N°15 establece expresamente los tipos de accesibilidad. Accesibilidad física: el agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Accesibilidad económica: el agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. No discriminación: El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho. Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

¹⁸ Información y transparencia contar con mecanismos para que los ciudadanos y ciudadanas conozcan el quehacer de un gobierno y de los órganos del Estado. El principio de transparencia pretende prevenir prácticas abusivas y actos de corrupción por parte de las autoridades. Rendición de cuentas: entendido como los procesos que permiten que los ciudadanos vigilen y evalúen la actuación de los órganos del Estado, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil mediante mecanismos de transparencia, monitoreo y fiscalización.

Un primer elemento a considerar en el programa anual de capacitación es la comprensión de los escenarios futuros que se esperan en los próximos 10 y 20 años, con énfasis en herramientas que permitan su sostenibilidad y garantizar el derecho humano al agua en los territorios rurales. Esto requiere de un plan estratégico que trascienda el ciclo anual¹⁹.

Un segundo elemento a considerar son conocimientos técnicos y habilidades para el trabajo comunitario entendiendo que la gestión del agua a nivel de cuenca los posiciona en el diálogo, junto a diversos actores públicos y privados, y en la toma de decisiones dentro de esta gestión integrada. Es decir, se requiere una capacitación y asesoría con una mirada más amplia, que integre los procesos de cambio global – cambio climático, cambio tecnológico, entre otros, que afectan la gestión de la sostenibilidad del agua.

Otro aspecto relevante es el fortalecimiento de la asociatividad entre SSR y otro tipo de actores del territorio, con los cuales los SSR deberán converger, para las soluciones que garanticen un uso del agua sostenible. En ese sentido, resulta estratégico potenciar la autonomía de los SSR en la perspectiva no sólo individual, sino en la de instalar capacidades y habilidades para la asociación, la transferencia de conocimientos, el establecimiento de soluciones y aprendizajes comunes, incluso, con el propósito de generar economías de escala que hagan más viable la sostenibilidad de este tipo de organizaciones.

Este tipo de asociaciones u organizaciones de segundo nivel, existen en distintos países de Latinoamérica, y han resultado en experiencias exitosas tendientes a una mayor autonomía del sector²⁰. En este contexto, proponemos y promovemos que **estas organizaciones se conviertan en organismos capacitadores**, en sociedad y en conjunto a otras instituciones del territorio. Esto permitiría la transferencia de la experiencia de pares, la cual podría tener diversos beneficios, entre estos un fortalecimiento de la asociatividad y cooperación en el sector.

Adicionalmente, un punto que debiera quedar establecido en el Programa de Capacitación es la Evaluación por Resultados de estos programas. Dichos resultados se asocian en el mediano y largo plazo con la capacitación continua, pero certificada o reconocida, dentro del sistema de formación de educación; un antiguo anhelo de los dirigentes y trabajadores de los SSR en la perspectiva que la formación que reciben sea conducente a certificaciones que avancen en la obtención de títulos y grados, lo que en los hechos implica involucrar a las instituciones de educación superior Universidades y/o Centros de Formación Técnica.

En síntesis, la capacitación es una dimensión que requiere de una mirada de urgencia, pero también estratégica respecto de los desafíos que enfrentará el sector sanitario rural en el futuro, con un enfoque integrado desde las cuencas hidrográficas, participativo e inclusivo en el sentido de incluir los aprendizajes y aportes de los SSR.

4. El saneamiento

Nos asiste la convicción que el saneamiento en el sector rural es el principal desafío para avanzar con decisión en el aseguramiento del acceso al agua y al saneamiento en el sector rural. Esto supone

¹⁹ Debiese evaluarse también los costos asociados, los cuales, en función de los principios de “no regresividad”, no debieran ser inferiores a los invertidos, por la vía de transferencias a las empresas sanitarias en años anteriores.

²⁰ Denominados Centros de Atención Integral, CAI por fundación AVINA

resolver cuestiones técnicas complejas, de gobernanza que requieren innovación y de un financiamiento sin precedentes.

En torno a las soluciones de saneamiento han existido múltiples órganos públicos con injerencia en ello, sin un único responsable. A diferencia del Programa de APR, que el Estado ha desarrollado por décadas, los sistemas de saneamiento existentes en general obedecen a iniciativas gestionadas por las Municipalidades que han derivado en la implementación de proyectos parciales financiados con aporte fiscal a través de Programas de Mejoramiento de Barrios y aparejadas a proyectos específicos de construcción de grupos de viviendas, pero no obedecen a una planificación de saneamiento de la localidad en su conjunto.

Dado lo anterior, no es de extrañar que las soluciones técnicas no hayan estado adaptadas a las particularidades de las organizaciones comunitarias ni hayan considerado una etapa de transferencia de capacidades a dichas organizaciones. En general las plantas de tratamiento de aguas servidas (PTAS) que forman parte de esos proyectos fueron construidas por empresas que luego las operan durante períodos de típicamente 1 año (operación garantizada). Una vez concluido ese tiempo, la PTAS pasa a ser operada por la Municipalidad, o los Comités/Cooperativas. Las experiencias de PTAS cuya operación ha sido entregada a comunidades rurales no ha sido exitosa principalmente por falta de conocimiento práctico, capacitación para operar los sistemas y financiamiento para su adecuado mantenimiento y mejoramiento.

La suma de estos elementos, a partir de la entrada en vigencia el Reglamento de la Ley 20.998, impone a la nueva Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales, la responsabilidad de “atender técnicamente” a cerca de 3.000 sistemas rurales, con diferentes estándares de operación, y pasar a ser el único responsable de **abordar la recolección y tratamiento de las aguas servidas**. Todo ello, considerando que más que experiencias exitosas a replicar, o casos “piloto” a escalar, hay que aprender de los errores²¹.

Desafío del saneamiento: propuestas

Existe urgencia para avanzar decididamente en disminuir las brechas de acceso al agua potable y saneamiento entre las zonas urbanas y rurales de nuestro país. Será entonces imprescindible que el Estado a través de la nueva institucionalidad que establece la Ley 20.998, aumente el nivel y ritmo de las inversiones para asegurar el abastecimiento de agua potable aumentando la seguridad hídrica; y abordar el saneamiento de manera sustentable, eficiente y programada en el marco de un plan de acción nacional según lo señalado en el punto II 1 (Propuestas en materia de garantías programáticas), que a lo menos considere:

²¹ Al año 2009, se catastraron 363 PTAS en el sector rural, de las cuales 217 se sitúan en sistemas de APR adscritos al Programa del MOP. A pesar de ello, estas PTAS no proporcionan servicio a la totalidad de la población, ya que pertenecen a villorrios rurales, escuelas, liceos, postas, entre otros. Respecto a los problemas, el reporte señala que han sido principalmente: i) dificultades en la operación y mantenimiento por parte de los administradores de estos servicios sanitarios (Municipalidades, Minvu, etc.) ii) la no existencia de apoyo técnico a los Comités y Cooperativas que se han hecho cargo de la operación y mantenimiento; iii) la ausencia de una legislación que sustente el ámbito de saneamiento rural, lo cual generó ambigüedades donde la responsabilidad de la administración y operación no queda definida “Análisis plan de inversión pública y saneamiento rural para 80 localidades concentradas” elaborado por IFARLE por encargo de la DOH/MOP el año 2018

Diagnóstico de la infraestructura existente y de sus brechas

Para el caso de la inversión sobre las zonas concentradas y semi-concentradas, será necesario **conocer en detalle el estado de la infraestructura.**

Definir tipologías de tecnologías apropiadas, técnicamente eficientes y ambientalmente sostenibles, tanto centralizados como descentralizados

En primer lugar, se requiere **establecer criterios para entregar soluciones** de saneamiento técnicamente eficientes, ambientalmente sostenibles y socialmente aceptadas. Posteriormente, será necesario **definir la tecnología adecuada al tamaño y del servicio sanitario rural.** Así, por ejemplo, en aquellos sectores y/o localidades que cuenten con sistema de alcantarillado cercanos, probablemente la opción más viable, desde el punto de vista técnico y económico, sea priorizar soluciones de alcantarillado y su conexión al sistema ya establecido. Para determinados tamaños, desde el punto de vista del cumplimiento ambiental, estudios recientes de las alternativas evaluadas²² recomiendan lodos activados por aireación extendida y lombrifiltros, con tratamientos adicionales para desnitrificar en el caso de descarga a cuerpos lacustres. Una segunda opción serían lagunas aireadas multicelulares y biodiscos debido a la reducida remoción de nutrientes. Considerando el tamaño de la población abastecida, el estudio recomienda que si es inferior a 2.500 habitantes el lombrifiltro es la alternativa más económica en términos de inversión y operación y para poblaciones mayores los lodos activados. Si bien experiencias internacionales, sugieren que sistemas alternativos como son los humedales construidos son una excelente alternativa para el tratamiento de aguas servidas en pequeñas localidades, cualquiera sea la solución, es fundamental que en el diseño de estos sistemas **se considere el reúso de las aguas servidas tratadas.**

Alternativamente a los sistemas centralizados, existen los **sistemas de tratamiento individuales o in-situ** que constituyen una solución menos costosa cuando la dispersión entre las viviendas es elevada. Este sistema de saneamiento preserva eficazmente el medio ambiente acuático de igual forma que lo hace el saneamiento colectivo siempre y cuando se haya diseñado correctamente y esté siendo operado y mantenido de forma adecuada. Es por ello, que al igual que el caso de los sistemas centralizados, se requerirá la intervención de la Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales, así como **la capacitación de las comunidades.** Alternativamente, los municipios podrían jugar un rol en su mantenimiento y operación. La decisión sobre la instalación de sistemas centralizados o descentralizados no es sencilla y debe realizarse teniendo en cuenta criterios de dispersión poblacional y aptitud de los suelos (Collado, s.f).

Diseñar la transferencia de capacidades

Para asegurar mejores resultados que en el pasado y evitar posibles incumplimientos ambientales que afecten la calidad de las fuentes, se requiere por parte del Estado **el desarrollo de programas de fortalecimiento de capacidades, especialmente para operadores de las plantas y contar con asesoría de procesos a nivel regional de manera permanente.** Capítulo aparte será la obtención de los permisos ambientales y el trabajo para el tratamiento y manejo de lodos que impone desafíos adicionales.

²² Respecto a las alternativas de tratamiento, se consideró como documento de referencia el “Estudio de soluciones sanitarias en el sector rural, guía de tecnologías existentes” elaborado por Jacobo Homsí para la SUBDERE el año 2017.

Evaluar montos de inversión e impactos en tarifas, presupuesto familiar y magnitud de subsidios a las familias

En todos estos casos, se deberá estimar una tarifa para las soluciones de saneamiento propuestas, que traerá consigo un aumento (en comparación con la opción actualmente utilizada) en la cuenta mensual de las familias que reciben este nuevo servicio. Será relevante para garantizar su acceso, fortalecer el presupuesto de los subsidios amparado en la Ley N°18.778 para ayudar a las familias con dificultades de pago²³.

A modo referencial, el estudio de IFARLE ya citado, señala que el plan de saneamiento rural solo para 80 localidades concentradas entre las regiones de Valparaíso y el Maule, ascendería a más de US\$ 374 millones en un horizonte de 10 años. A la luz de lo anterior, la decisión acerca del tipo de tecnología a utilizar es de la mayor relevancia, dado su impacto en materia de recursos económicos, e impactará lo considerado en el plan de inversiones del MOP en servicios sanitarios rurales estimado en US\$ 2.707.000 para el periodo 2021-2030.

En este sentido, cabe recordar que la nueva Ley de Servicios Sanitarios señala que comités y/o cooperativas pueden contratar con terceros la producción de agua potable y el tratamiento de las aguas servidas (artículo n°7). Lo anterior, abre una oportunidad para entregar seguridad hídrica en materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas servidas a un importante número de localidades a través de interconexiones con la empresa sanitaria contigua, en base a soluciones, no solo técnica sino, económicamente eficientes. Estimaciones de ANDESS señalan que 90 sistemas rurales entre Coquimbo y Los Lagos, con serios problemas de estrechez hídrica, podrían contar con mayor seguridad hídrica mediante proyectos de interconexión con la empresa sanitaria que provee el servicio en la zona concesionada. Para el caso del saneamiento, aún no se han realizado estimaciones, pero las empresas sanitarias cuentan con 300 sistemas de tratamiento de aguas servidas distribuidos a nivel nacional que una vez definidas las condiciones de borde, podrían prestar este servicio.

En los casos que no sea viable soluciones como las señaladas anteriormente, deberán considerarse mejoramientos particulares como fosas sépticas amigables con el medio ambiente o soluciones alternativas comunitarias a menor escala para estimar su impacto en el presupuesto.

5. Planificación territorial

Un aspecto de relevancia que ha nacido en las discusiones del consejo consultivo de la Iniciativa es la planificación territorial, asociado principalmente a las parcelaciones descontroladas, al aumento de la demanda hídrica de los sistemas de APR, pero también asociado a la protección de las fuentes.

En la actualidad, no existen instrumentos de planificación vigentes para el sector rural de nuestro país, acotándose a algunos planes reguladores intercomunales que norman pequeños sectores rurales en articulación con el sector urbano de las comunas involucradas²⁴. En cuanto a la protección

²³ En términos presupuestarios, la inversión en los sistemas se encuentra contenida en la Ley de Presupuesto de la Nación y es de cargo del Estado dado que la tarifa que pagan los usuarios de los servicios sanitarios rurales, por lo general, incluyen solo los servicios de producción y distribución de agua potable y cubren, en teoría, solo los costos de operación y mantenciones básicas de los sistemas. Para el próximo año considera un aumento significativo del 58%, bordeando los US 300 millones.

²⁴ Universidad de Chile. 2016. Análisis de las condicionantes para el desarrollo hidroeléctrico en las cuencas del Maule, Biobío, Toltén, Valdivia, Bueno, Puelo y Yelcho, desde el potencial de generación a las dinámicas socio-ambientales. Grupo de cuencas Número 2: Valdivia, bueno, Yelcho y Puelo. Informe Final. 819p.; Infante, P. 2016. (In)justicia ambiental en

de las fuentes, se dispone de instrumentos de protección de ecosistemas (SNASPE, Sitios Prioritarios) e instrumentos reactivos de protección de las fuentes (declaraciones de agotamiento de aguas superficiales y declaración de áreas de restricción de aguas subterráneas), correspondiendo en ambos casos a instrumentos sectoriales. En este contexto, los instrumentos de planificación territorial en el sector rural cobran valor por su **potencialidad y transversalidad**, pudiendo de esta forma planificar el territorio en función de sus características, vocación, actividades socioeconómicas, en consideración de sus problemas y conflictos y de manera participativa.

En este sentido, como Iniciativa reconocemos la eficacia que puede traer consigo la implementación de instrumentos de planificación territorial en los espacios rurales y nos interesa impulsar el desarrollo de acciones en esta línea para garantizar el DH al agua y saneamiento como complemento a las propuestas ya mencionadas.

6. Información y tecnología

La información y tecnología son reconocidos a nivel nacional (eje transversal en el Primer Informe de la Mesa Nacional del Agua²⁵) y a nivel de la Iniciativa como elementos de alta relevancia para la gestión del recurso hídrico, así como también para que esta gestión favorezca las garantías al DH al agua y al saneamiento. Esta relevancia ha quedado patente en los documentos generados en la Mesa de Agua y Medio Ambiente (Manifiesto y la Hoja de Ruta), indicando que no solo basta con su generación y existencia, sino que además, estas deben ser oportunas, confiables, actualizadas y transparentes.

Continuamos aseverando que la información corresponde a un elemento transversal habilitante de innumerables acciones contenidas en el presente documento y en múltiples documentos a nivel nacional. En el marco de garantizar el DH al agua, el conocimiento y la información posibilita diseños de soluciones pertinentes a nivel local y permite disminuir externalidades negativas en el sistema hídrico. Esta información debe ir de la mano con los mecanismos que favorezcan su uso oportuno y pertinente, ante lo cual, resulta clave que sea comprensible, accesible y confiable.

Así también, contribuye a la vigilancia social de las acciones que busquen garantizar este DH, cuando la información no solo se centra en el conocimiento del sistema hídrico, sino que también en las acciones que se llevan a cabo para lograr estas garantías, siendo relevante para propuestas vinculadas a la gobernanza y la rendición de cuentas (abordados en los puntos 2 y 3).

A su vez, la tecnología es un aliado al momento de diseñar e implementar soluciones localmente pertinentes, cuando se aborda con mecanismos flexibles que favorecen la generación de soluciones desde una perspectiva *bottom-up*, que logren implementarse de manera efectiva, pudiendo mejorar considerablemente las condiciones de familias en el sector rural y familiar vulnerables. En esta línea, creemos relevante impulsar y apoyar el desarrollo de iniciativas que permitan aumentar el acervo tecnológico a nivel nacional, y a nivel local de manera que aumenten el capital social de los diferentes territorios.

Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables. Revista de Derecho Ambiental. Año IV(6): 143-163.; Fuentes, M. 2015. Análisis legal y doctrinario del Ordenamiento y Planificación Territorial de Chile, características, relación y diferencias. Sustainability, Agri, Food and Environmental Research 3(2): 12-21.

²⁵ https://www.mop.cl/Prensa/Documents/Mesa_Nacional_del_Agua_2020_Primer_Informe_Enero.pdf

IV. PROPUESTAS EN MATERIA DE GARANTÍAS PRESUPUESTARIAS

1. Financiamiento mixto

Los desafíos y propuestas antes planteadas requieren de un financiamiento adecuado en el corto, mediano y largo plazo. Por tanto, el cierre de las brechas mencionadas en cuanto a garantizar los DDHH al agua potable y saneamiento debe ser abordado a través de planes realistas y coherentes con la diversidad de situaciones y realidades de nuestro territorio.

Conforme al enfoque de DDHH, conviene recordar que los principios de **progresividad, no regresividad** y de utilización al **máximo de los recursos de que se dispongan** se aplican también al derecho humano al agua²⁶. La magnitud del desafío y su urgencia, sin considerar las dificultades adicionales derivadas de los efectos del cambio climático, exceden la capacidad de financiamiento que, históricamente, el Estado ha destinado a la resolución de la brecha de abastecimiento de agua potable en las zonas rurales. Así, si se desea avanzar con mayor celeridad en la resolución de estas brechas, será necesario incrementar los recursos presupuestarios.

Por otra parte, hemos podido constatar la existencia de disposición y voluntad de diversos actores del ámbito privado y de la sociedad civil, para contribuir con recursos, tecnología, y experiencia en su solución.

Como iniciativa proponemos un **financiamiento mixto**, correspondiente a aportes fiscales y aportes de privados, siendo estos institucionalizados, transparentes, coherentes, con el soporte normativo, técnico y social necesario, y con una gobernanza territorial capaz de materializarlos, como se ha señalado en este mismo documento.

Finalmente, hay que indicar que como **Iniciativa tenemos la convicción** que las brechas que aún subsisten en el ámbito rural **nos interpelan como país**. Ellas afectan el desarrollo de las comunidades en múltiples dimensiones, pero sobre todo, porque importa una afectación al imperativo de garantizar el derecho humano al agua potable y al saneamiento, así como al ODS N°6 de la Agenda al 2030.

El enfoque de DDHH como marco conceptual y normativo, permite orientar estrategias y políticas de desarrollo que se basen en el **reconocimiento explícito del derecho para todas las personas**. Creemos que hay **disposición y voluntad en múltiples actores sociales para contribuir a avanzar** decididamente en lograr que al año 2030 el acceso al agua potable y al saneamiento sea universal.

Hay **espacios para avanzar con decisión**, y la circunstancia que se inicie la plena vigencia de la Ley que regula la provisión de agua potable y saneamiento en el ámbito rural constituye una **coyuntura** que puede contribuir a darle un **renovado impulso** a esta tarea país. Precisamente es por medio de este documento que nuestra **Iniciativa** busca convocar a los tomadores de decisiones, ofreciéndoles una visión y unas propuestas, emanadas del diálogo. Estas reflejan los consensos de un grupo diverso que ha permanecido en el tiempo, caracterizado por un ánimo propositivo en la búsqueda de soluciones compartidas en esta materia.

²⁶ Adicionalmente la OOGG N°15 indica que “Un Estado que no esté dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para hacer efectivo el derecho al agua viola las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto. Si la limitación de recursos imposibilita el pleno cumplimiento por un Estado de las obligaciones que le impone el Pacto, dicho Estado tendrá que justificar no obstante que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para cumplir, como cuestión de prioridad, las obligaciones señaladas.”

Los participantes en la Iniciativa Agua y Medio Ambiente nos comprometemos a trabajar para impulsar y fomentar la materialización de estas propuestas y a canalizar los esfuerzos que sean necesarios para **contribuir a garantizar la satisfacción de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento para todos los habitantes de nuestro país.**

Enero 2021

REFERENCIAS

Presentación Subdirector de servicios sanitarios rurales, mesa agua & medioambiente, Septiembre 2020.

Informe mesa N°1 Compromiso país denominado “Personas que residen en una vivienda sin servicios básicos sanitarios (agua potable y/o baño)”, Marzo 2020.

Estado del Arte y Desafíos en los servicios sanitarios rurales, Universidad de Chile, 2016.

Análisis plan de inversión pública y saneamiento rural para 80 localidades concentradas” elaborado por IFARLE por encargo de la DOH/MOP el año 2018.

Collado, R. (s.f.). Soluciones técnicas al saneamiento individual o no colectivo. Disponible en: http://observatoriaigua.uib.es/repositori/sa_soluciones.pdf