



Cruz Poblete, Gaby.
“La transición de los sistemas de agua potable rural a los servicios sanitarios rurales”
En las Fronteras del Derecho 2.3249 (2023).
DOI: 10.56754/2735-7236.2023.3249
ISSN: 2735-7236
Este trabajo se publica bajo licencia  4.0
Sección: Notas y ensayos
Fecha de recepción: 25-04-2023
Fecha de aceptación: 15-05-2023

La transición de los sistemas de agua potable rural a los servicios sanitarios rurales

Rural drinking water: an analysis of the transition from APR systems to new rural sanitation services

Gaby Cruz Poblete

Resumen

El acceso al agua y su respectivo saneamiento es una constante necesidad humana que no responde únicamente a fines de consumo, sino que además constituye una base para el desarrollo de las personas en variados aspectos: sanitarios, educacionales, socioeconómicos, equidad de género, entre otros. Los sectores rurales suelen verse mayormente afectados en el desarrollo de estos fines, a diferencia de los sectores urbanos. Para cubrir dichas necesidades, la respuesta institucional de la época fue crear el Programa de Agua Potable Rural (APR) que, en principio, propendía a mejorar la salud pública. Con el paso del tiempo, el programa amplió sus propósitos e incluyó el desarrollo económico y social de la población rural. A pesar del positivo impacto del programa de APR, se han suscitado múltiples dificultades para cumplir sus objetivos. Bajo ese contexto, se dictó la Ley 20.998 de 2017, que reconoce diversos desafíos y convirtió los comités de APR en Servicios Sanitarios Rurales (SSR). Sin embargo, la aplicación de esta norma no ha sido pacífica para los SSR, por lo que en el presente ensayo se analizarán algunos factores que dicen relación con la adaptabilidad de los APR a la nueva figura de SSR.

Palabras clave: Agua potable rural; Servicios Sanitarios Rurales.

Abstract

Access to water and its respective sanitation is a constant human need that not only responds to consumption purposes, but also constitutes a basis for the development of people in various aspects: health, education, socioeconomic, gender equity, among others. In this sense, rural sectors tend to be more affected in this area, as opposed to urban areas. To meet these needs, the initial institutional response was to create the “Programa de Agua Potable Rural (APR)” –Rural Drinking Water Program–, which, in principle, aimed at improving public health. As time went by, the Program expanded its purposes to include the economic and social development of the rural population. In spite of the positive impact of the APR Program, there have been many difficulties in the fulfillment of its objectives. Under this context, Law 20.998 of 2017 was enacted, which recognizes the various challenges to be assumed, in addition to which APR committees became “Servicios Sanitarios Rurales (SSR)” –Rural Sanitary Services–. However, the application of this norm has not been peaceful for these SSR, so this essay will analyze some factors related to the adaptability of APRs to the new figure of SSR.

Keywords: Rural drinking water; Rural Sanitary Services.

1. Introducción

A inicios de la década de 1960, prácticamente toda la población rural en Chile no contaba con agua potable para consumo. Eso desencadenó graves consecuencias, tales como la morbilidad y mortalidad que afectaron a la salud pública, especialmente en el segmento infantil (Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, 2015, pág. 5). El Programa de Agua Potable Rural (en adelante Programa de APR) nació como respuesta a ese desabastecimiento.

Desde sus inicios, los APR se encargaron de suministrar agua potable a las poblaciones concentradas y semiconcentradas, que fueron el objeto principal del programa. De acuerdo con el Banco Mundial, una localidad rural concentrada es aquella que tiene más de 150 habitantes y una densidad mayor a 15 viviendas por kilómetro de red pública de agua; mientras que una localidad será semiconcentrada si cuenta con una población mínima de 80 habitantes y una densidad de al menos ocho viviendas por kilómetro de red pública de agua (Banco Mundial, 2021, pág. 8).

No obstante, con el paso del tiempo los Comités de APR se convirtieron en un símbolo de gestión colaborativa entre sus usuarios y el Estado: generaron un vínculo sustentado en acciones concatenadas, que dieron como resultado una notoria disminución de las tasas de factores críticos de orden sanitario y económico, así como una menor disparidad en la cobertura de abastecimiento de agua potable entre zonas urbanas y rurales.

Sin perjuicio de ello, y a pesar de los impactos positivos que ha tenido el programa de APR en la vida de las personas desde su entrada en vigencia, múltiples actores (Fundación Amulén, 2019, págs. 9, 14) atinentes han percibido una discordancia entre el escenario actual y la capacidad de estos sistemas para cubrir las necesidades y exigencias presentes, ya sean de índole presupuestaria, técnica, operacional, de gestión, entre otras.

En razón de lo anterior, en el año 2017 se publicó la ley 20.998, que

regula los Servicios Sanitarios Rurales (SSR),¹ y, entre otras cosas, procura institucionalizar y otorgar un marco jurídico a las asociaciones comunitarias participativas. La ley establece un nuevo diseño de organización, que contempla un estatuto de derechos y deberes para las asociaciones y un sistema de sustentabilidad financiera. Asimismo, busca definir los roles correspondientes a los organismos estatales y consagra una política nacional de SSR (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017, pág. 6). Con todo, la norma previó un período de transición para permitir la gradual adaptación de las organizaciones comunitarias y los órganos de la Administración del Estado a las nuevas condiciones.

Sin embargo, y a pesar de ser paulatina, la implementación de la ley 20.998 no ha sido pacífica para los comités de APR dadas las nuevas exigencias que recaen sobre ellos. En consecuencia, se ha generado un panorama incierto para la administración y abastecimiento de agua potable en las zonas rurales. El objetivo de este ensayo radica en analizar el contexto general que viven los APR y su posible adaptabilidad a la transformación en SSR.

2. Breve historia del Programa de APR

Durante la década de 1960, sólo un 6 % de la población rural contaba con un adecuado sistema para proveer agua potable, por lo que la población restante se abastecía principalmente en cauces de aguas superficiales. A diferencia de lo que ocurría en las urbes, en las zonas rurales no existía un tratamiento adecuado de aguas servidas, las que finalmente eran vertidas de manera directa en los mismos cauces de agua en los que la población se proveía de agua para su consumo. En consecuencia, y considerando otros factores adicionales como higiene y alimentación, Chile era uno

¹Ley 20.998, regula los servicios sanitarios rurales. Publicada el 14 de febrero de 2017. <https://bcn.cl/2n5yp>

de los países con más alta tasa de mortalidad en Latinoamérica. Eso afectaba principalmente a los menores de edad, quienes fallecían a causa de enfermedades digestivas, infecciosas y parasitarias (entre ellas, diarreas, hepatitis y tífus) (Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, 2015, págs. 15-17).

A raíz del contexto señalado, en el año 1961 el Gobierno de Chile adoptó el Plan Básico de Saneamiento Rural, que consistía en un plan quinquenal orientado a instalar sistemas de agua potable en localidades rurales de todo el país, recayendo su ejecución en el Ministerio de Obras Públicas (Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, 2015, pág. 16). Es así como en 1964 se creó el Programa Nacional de Agua Potable Rural, que se desarrolló en cuatro etapas principales (1964 a 1970, 1976 a 1980, 1981 a 1985 y 1986 a 1991) y contó en gran medida con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. En el año 2001, se designó a la Dirección de Obras Hidráulicas del citado Ministerio de Obras Públicas como el organismo público que debía asumir la totalidad de las funciones del referido Programa (Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, 2015, pág. 17).

El foco de alerta inicial fue puesto en temas de salud pública, específicamente en disminuir las tasas de morbilidad y mortalidad originadas por enfermedades de origen hídrico. De forma posterior, el Programa de APR contempló también otros objetivos, que consistían en asegurar la calidad, cantidad y continuidad del agua potable para la población rural y en promover el desarrollo económico y social de estas localidades (Fundación Amulén, 2019, pág. 17). La implementación de los APR contribuyó a disminuir las tasas de morbilidad y mortalidad y a mejorar las condiciones de salud y bienestar de dicha población. Por otra parte, suministrar agua a las localidades rurales resultó más efectivo en los sectores concentrados y semiconcentrados, pero no así en las zonas rurales dispersas (Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, 2015, pág. 15), que son aquellas que cuentan con una baja densidad poblacional y, por tanto,

las viviendas se encuentran muy apartadas unas de otras.

3. Factores críticos en el tiempo

La ruralidad en sí misma presenta grandes desafíos en cuanto al suministro de servicios de agua potable y su saneamiento, los que a su vez deben cumplir imperativos básicos de calidad, cantidad y continuidad en su prestación. Estos desafíos se caracterizan por:

- La dispersión de las viviendas;
- Las limitaciones geográficas para acceder a la población;
- El bajo nivel socioeconómico de los habitantes;
- El bajo uso de utilización de tecnologías de tratamiento de aguas no convencionales para proveer servicios (son aquellas que generan menor impacto ambiental, pero que no cuentan con un sistema tarifario que permita cubrir costos de operación y mantención, así como obtener financiamientos y mayores ganancias (Ciencia en Chile, 2020)); y
- Las dificultades para ofrecer asistencia técnica y capacitación a los prestadores de los servicios que, generalmente, cuentan con una reducida capacidad financiera, administrativa y técnica (Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, 2015, pág. 15).

Según el censo del año 2017, 383.204 viviendas en Chile estaban desprovistas de agua potable. De ellas, en sectores rurales un 47,2% de la población se abastecía de fuentes de agua superficiales, subterráneas y camiones aljibes. Las consecuencias que trae aparejada la carencia de agua potable son múltiples y ocasiona desmedro en distintos ámbitos: salud,

educación, equidad de género y economía (esta última atendido que, sin acceso al agua, no hay desarrollo ni salida de la pobreza). Se detectó también que las zonas con mayores fuentes de abastecimiento informal de agua correspondían a las regiones de La Araucanía, Bío Bío, Los Lagos y Los Ríos (Fundación Amulén, 2019, pág. 13).

El Programa de APR logró abarcar prácticamente la totalidad de la población rural concentrada en el año 2010 (Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, 2015, pág. 5) y, en razón de ello, en esa misma anualidad el Ministerio de Obras Públicas agregó a la población semiconcentrada que, de acuerdo con el censo de 2017, tenía una cobertura de un 41 % (Fundación Amulén, 2019, pág. 36).

El Ministerio anteriormente referido, por medio de la Dirección de Obras Hidráulicas, estimó que los APR a nivel nacional cumplen de modo general con los aludidos estándares de calidad, cantidad y continuidad para proveer agua potable. Sin embargo, los sistemas de APR han ido presentando varios problemas en cuanto a la continuidad, toda vez que ocurren interrupciones en el suministro del servicio. Sus principales motivos son operacionales, como fallas en las bombas, en la red de distribución, cortocircuitos, deficiencias de los estanques y sistemas eléctricos, impulsión y cloración, entre otros (Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, 2015, pág. 17).

En cuanto a este último punto, algunos Comités de APR han señalado que los problemas operacionales se deben en menor medida al deterioro de la infraestructura por el transcurso de los años (a pesar de las mantenciones) y a los efectos ocasionados por las sequías. En cambio, las principales causas de los problemas operacionales son la falta de recursos económicos para invertir en conservar y mejorar los sistemas; y de recursos humanos que realicen las labores de abastecimiento y las relativas a preservar dicha infraestructura. Si bien es atribución de los Comités cobrar tarifas a sus socios por el servicio que brindan, estas no han sido suficientes para cubrir sus gastos necesarios y destinar recursos a mejoras e inversiones en favor

de sus instalaciones (Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas, 2015, pág. 25).

4. La ley 20.998, que regula los SSR

La tramitación de la ley 20.998 se inició en el año 2008, mediante mensaje presidencial durante el primer Gobierno de la Presidenta de la República Michelle Bachelet. Su fundamento radicó en los nuevos desafíos a los que el Programa de APR tendría que hacer frente respecto de la sustentabilidad del sistema (dada su diversidad de tamaño) y de capacidad de gestión técnica, administrativa y financiera. En base a ello, el mensaje indicó que el APR debería

“(…) encontrar un adecuado balance entre preservar y potenciar aquellos elementos que permiten su desarrollo, con remover los obstáculos que impiden la expansión futura de los sistemas con mayor potencial y la subsistencia de aquellos más precarios (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017, pág. 5)”.

Expresó también que el futuro diseño de la institucionalidad tendría que resguardar el carácter asociativo y participativo de los Comités de APR, de modo de generar formas de reconocimiento y protección preferente de sus derechos. Lo último guarda relación con que dichos comités de APR son esencialmente asociaciones de personas cuyo propósito radica en abastecer a sus comunidades del recurso hídrico y que, en atención a los múltiples desafíos que deben sortear, requieren de un reconocimiento como entidades formales dotadas de derechos y facultades que sean garantizados por el Estado, debido a su nueva calidad de SSR. Además, contempló ampliar el acceso al agua potable hacia las localidades dispersas, junto con desarrollar los servicios de saneamiento rural (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017, pág. 5).

A grandes rasgos, el proyecto de ley abordó los siguientes aspectos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017, págs. 6-9):

- Definió una política nacional de SSR;
- Propuso una nueva organización, dividida en comités y cooperativas;
- Consagró derechos y deberes para ambos tipos de asociaciones (comités y cooperativas);
- Dispuso que la Superintendencia de Servicios Sanitarios determinara las tarifas; y
- Fijó los roles del Estado de asistencia, cooperación y promoción, de regulación y fiscalización.

Por último, estableció que la institucionalidad definitiva a la que transitarían los APR debía contemplar un período de adaptación, atendidas las realidades de las organizaciones, con la meta de incentivar su fortalecimiento.

La ley 20.998 fue publicada en el año 2017 y entró en vigencia el 20 de noviembre de 2020.

5. Época de transición

La ley otorgó un plazo para adecuar las referidas organizaciones. A pesar de lo anterior, la nueva normativa ha generado un escenario nebuloso para estas, ya que seguirían existiendo numerosas deficiencias arrastradas en el tiempo. Dentro de estas falencias se pueden enunciar las siguientes:

- Deterioro de infraestructuras;
- Proyectos concursables detenidos;

- Desinterés de las empresas constructoras en participar en los procesos de licitación pública para ejecutar nuevos APR; y
- Efectos de la sequía.

Respecto de la última, se señala que habría Comités de APR sin agua en sus estanques, dada la falta de agua en sus respectivos pozos. A esto se sumaría la dificultad para encontrar trabajadores que ejerzan la labor de operador, quien es, en términos generales, el responsable de suministrar el agua y cumplir con los parámetros de cantidad, calidad y continuidad.²

De acuerdo con el nuevo cuerpo legal, se creó la Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales, que depende de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. La Subdirección es la entidad encargada de (Laboratorio de Medios Universidad de La Frontera, 2022):

- Brindar asistencia y asesoría a comités y cooperativas;
- Evaluar y otorgar licencias para su funcionamiento;
- Realizar inversiones sectoriales en agua potable y saneamiento;
- Administrar un registro de operadores y mantener sistemas de información para tal efecto;
- Hacer de “ventanilla única” en cuanto a visar proyectos provenientes de otras instituciones estatales; y
- Efectuar las funciones que hasta ese momento cumplían las empresas sanitarias como unidad técnica y que consistían en desarrollar

²La información proporcionada corresponde a lo señalado por la Presidenta del APR San Ramón, comuna de Padre las Casas y representante regional de los APR de la Región de la Araucanía, en el contexto de una actividad académica pública realizada por el Centro del Agua de la Universidad de la Frontera (Centro del Agua, 2022).

labores de asesoría comunitaria y operativa a los sistemas de APR e inspeccionar los proyectos de inversión.

Respecto de este último cometido, y no obstante haberse dispuesto recursos para ejecutar dichas funciones, la Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales eventualmente podría requerir externalizar la inspección de los proyectos de inversión a las mismas empresas sanitarias que hacían de unidad técnica (al menos de forma inicial), dada la relevante implementación institucional que ha de efectuarse. Asimismo, y tal como se ha ido realizando una aplicación paulatina y continua de la ley a favor de los Comités de APR, podría contemplarse una ampliación de los plazos estipulados, a fin de que la Subdirección logre implementar directa y correctamente la administración de esta nueva norma, para lo que se consideraría proveer los recursos humanos y de infraestructura necesarios para cumplir con todas las misiones encomendadas (Laboratorio de Medios Universidad de La Frontera, 2022).³

6. Conclusiones

Repasado el contexto histórico del país, que justificó la existencia e implementación del Programa Nacional de Agua Potable Rural, es posible determinar que las organizaciones comunitarias que lo componen han realizado una notable labor durante décadas para abastecer el recurso hídrico, en condiciones mayoritariamente adecuadas, para las poblaciones rurales concentradas y semiconcentradas. Esto ha mejorado la calidad de

vida de sus habitantes y además ha posibilitado el desarrollo económico y social de estas localidades, lo que permite aumentar, diversificar o estabilizar las fuentes de ingreso familiar, al propiciar el emprendimiento económico en áreas productivas o de servicios (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017, pág. 4). Con todo, sigue quedando pendiente proveer de agua potable a las zonas rurales dispersas bajo los parámetros de cantidad, calidad y continuidad, lo que únicamente puede lograrse a través de tecnologías no convencionales para su abastecimiento, dada la dificultad que presentan dichos sectores.

En cuanto a la implementación práctica de la ley 20.998 respecto de los APR, aquella podrá aplicarse en la medida en que se solucionen los principales problemas de infraestructura, carencia de tecnologías adecuadas para brindar apropiadamente el servicio (como la implementación de telemetría), falta de personal que efectúe las labores de operador, entre otros. Para lograrlo, se requiere fundamentalmente de apoyo económico y técnico, a fin de que los nuevos SSR puedan cumplir con el estándar exigido para abastecer de agua potable; de lo contrario, el panorama podría seguir complejizándose. En cuanto a la Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales, se estima como probable que requiera de mayor tiempo y recursos para aplicar la ley de manera correcta.

El sistema de APR precisa de mejoras y avances para adaptarse a los contextos actuales donde convergen múltiples factores. No obstante, estos procesos deben efectuarse gradualmente, a la par de generar y otorgar soluciones a los problemas previos que presentan los Comités de APR, a la fecha de entrada en vigencia de la ley 20.998.

Bibliografía

Banco Mundial. (2021). *Chile Rural Brief 2021*. Banco Mundial. Recuperado el 22 de enero de 2023, de <https://documents1.worldbank.org>.

³La información proporcionada en la referencia corresponde a lo señalado por la Subdirectora Regional de la Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales de la Región de la Araucanía, en el contexto de una actividad académica pública realizada por el Centro del Agua de la Universidad de la Frontera (Laboratorio de Medios Universidad de La Frontera, 2022).

org/curated/en/193131621327775848/pdf/Chile-Informe-Rural-2021.pdf

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (14 de Febrero de 2017). *Historia de la Ley N° 20.998*. Recuperado el 18 de enero de 2023, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file_ley/6128/HLD_6128_7f93c203e2386f972e54607e35a67e00.pdf

Centro del Agua. (5 de Agosto de 2022). *WEBINAR "Desafíos para Sistemas de APRs"*. Región de La Araucanía. Recuperado el 19 de enero de 2023, de <https://www.youtube.com/watch?v=wmox2j-BowQ>

Ciencia en Chile. (17 de Julio de 2020). *Las tecnologías no convencionales, son más eco-eficientes que las tecnologías de tratamiento de aguas residuales convencionales usadas en Chile*. Recuperado el 17 de abril de 2023, de Ciencia en Chile: <https://www.cienciaenchile.cl/las-tecnologias-no-convencionales-son-mas-eco-eficientes-que-las-tecnologias-de-tratamiento-de-aguas-residuales-convencionales-usadas-en-chile/>

Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas. (2015).

Informe final de evaluación: Infraestructura hidráulica de Agua Potable Rural (APR). Santiago. Recuperado el 15 de enero de 2023, de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141243_informe_final.pdf

Fundación Amulén. (2019). *Pobres de agua: Radiografía del agua rural de Chile*. Santiago. Recuperado el 14 de enero de 2023, de https://www.fundacionamulen.cl/wp-content/uploads/2020/07/Informe_Amulen.pdf

Laboratorio de Medios Universidad de La Frontera. (24 de Junio de 2022). *Webinar Desafíos en la implementación Ley 20.998 en La Araucanía*. Recuperado el 20 de enero de 2023, de <https://www.youtube.com/watch?v=ITssueYkn7E>

Acerca de la autora

Gaby Cruz Poblete. Abogada de la Universidad Central de Chile. Diplomada en Derecho de Aguas, Medio Ambiente y Cambio Climático, Universidad de Chile. ✉ gcp.abogada@gmail.com. ☎ 0009-0003-7926-2379