

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

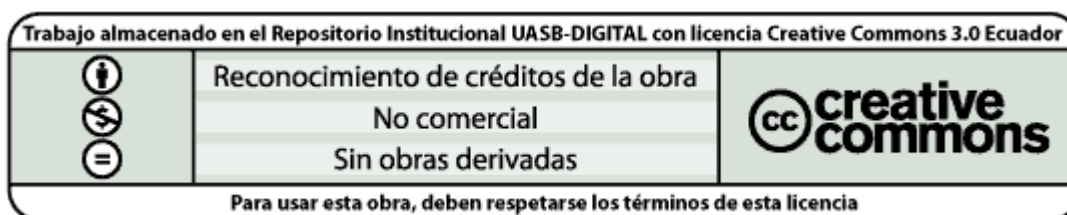
Área de Gestión

Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Análisis de los cambios normativos en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos, planteados en la Constitución del 2008 y en la Ley de Aguas del 2014: a la luz de dos visiones de gestión, la pública y la comunitaria

Aline Arroyo Castillo

2015



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Aline del Pilar Arroyo Castillo, autora de la tesis intitulada "Análisis de los cambios normativos en el ámbito de la Gestión de los Recursos Hídricos, planteados en la Constitución del 2008 y en la Ley de Aguas del 2014: A la luz de dos visiones de gestión, la pública y la comunitaria", mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación por parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha

Firma

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SEDE ECUADOR**

AREA DE GESTION

PROGRAMA DE MAESTRIA EN GERENCIA PARA EL DESARROLLO

•Análisis de los cambios normativos en el ámbito de la Gestión de los Recursos Hídricos, planteados en la Constitución del 2008 y en la Ley de Aguas del 2014:
A la luz de dos visiones de gestión, la pública y la comunitaria•

Autora: Aline Arroyo Castillo

Tutor: Dr. Juan Fernando Terán

Quito, 2015

Resumen

Dado que el problema central de los recursos hídricos en el Ecuador y en el mundo es un problema relacionado fundamentalmente con la gestión del agua, en esta tesis se reflexiona sobre dos enfoques de gestión, desde lo público - estatal y desde lo comunitario, y se analiza cómo estos enfoques se concretan en la Constitución y en la Ley de Aguas del Ecuador.

En el Ecuador, durante la época de aplicación de las políticas de ajuste estructural (década de los 80) se desarrollaron políticas de ajuste hídrico orientadas a establecer un modelo de gestión del agua basado en el mercado, que no resolvieron el problema de la gestión de los recursos hídricos y por el contrario profundizaron las condiciones de inequidad en el acceso y distribución del agua. Posteriormente, en los últimos años se ha impuesto un modelo de gobernabilidad donde lo que impera es el fortalecimiento del poder estatal para gestionar los recursos hídricos.

Desde las organizaciones sociales vinculadas a la gestión del agua se fueron gestando procesos de movilización social y surgieron propuestas para recuperar el sentido del agua como un bien común, que no puede ser considerado como una mercancía sujeta a las reglas del mercado y que debe ser gestionado colectivamente.

En la formulación de la nueva Constitución y de la Ley de Recursos Hídricos se evidencia una permanente tensión entre una visión de gobernabilidad que implica imponer el rol del Estado en la gestión del agua, frente a una visión de gobernanza que supone una cooperación con la sociedad civil.

El presente trabajo está basado en el análisis e interpretación de las disposiciones jurídicas de la Constitución del 2008 y de la Ley de Recursos Hídricos aprobada en el 2014. Sin embargo, no es un análisis puramente jurídico - legal, de eso ya se han encargado otros estudios, sino más bien en este caso se trata de una reflexión desde una perspectiva sociológica y política a partir fundamentalmente del análisis de fuentes secundarias.

En el desarrollo de la tesis y en las conclusiones se plantea la posibilidad y las ventajas de llevar a la práctica un modelo de cogestión de los recursos hídricos, que combine roles y responsabilidades tanto públicas como comunitarias.

Recursos hídricos; bienes comunes; gobernanza; gestión público - comunitaria.

Dedicatoria

*A mi querida madre
que fue el pilar más importante en mi vida y
que me dejó un legado de amor*

Agradecimiento

*A mi tutor
por sus valiosas orientaciones y su
motivación para concluir con esta tesis*

Epígrafe

La definición de una ley tiene un alto potencial como espacio estratégico de disputa en las luchas sociales y políticas, ya que se constituye en un marco que limita y posibilita la acción social, sin embargo, no se puede ser demasiado optimistas en relación a la potencialidad que tienen las leyes para lograr el cambio social, ya que su implementación estará siempre mediada por la acción e interacción humanas.

La dinámica de la política del agua y las leyes no pueden entenderse sin examinar también las relaciones de poder, los discursos y las prácticas que guían las percepciones de los problemas y las soluciones propuestas.

Tabla de contenidos

	Página
INTRODUCCIÓN	9
CAPITULO I	
La Gestión de los Recursos Hídricos en el Ecuador. Cambios relevantes en la normativa actual: Constitución, Ley de Recursos Hídricos y COOTAD	21
1. El contexto mundial: globalización, neoliberalismo y políticas de ajuste hídrico	21
2. Un nuevo gobierno y los pronunciamientos de la sociedad civil en la lucha por el acceso al agua	23
3. La nueva Constitución del 2008, como expresión de un nuevo modelo de sociedad	23
4. La necesidad de una nueva Ley de Aguas y los cambios más importantes	28
5. Los temas pendientes en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos	33
CAPITULO II	
La Gestión Pública del Agua - Una visión desde el Estado	35
1. La concepción de lo público y el rol del Estado	35
2. Los modelos de gestión del agua y el enfoque de GIRH	36
3. El gobierno de Rafael Correa y los cambios en la correlación de fuerzas	41
4. El rol del Estado y la nueva institucionalidad para la gestión del agua	42
CAPITULO III	
La Gestión Comunitaria del Agua - Una visión desde las Organizaciones Sociales.	52
1. El gobierno de los bienes comunes	52
2. La gestión comunitaria del agua: fortalezas y debilidades	56
3. La gestión comunitaria del agua de consumo humano en Ecuador	59
4. El CENAGRAP: Un modelo de gestión del agua público - comunitario	61
5. La gestión en sistemas de riego y su relación con la gestión comunitaria y la gestión social de los recursos naturales	63
CONCLUSIONES	66
LISTA DE REFERENCIAS	71

Introducción

El agua es un recurso clave y fundamental para la vida, una necesidad primordial y cotidiana de todos los seres vivos. Es parte sustancial de la naturaleza y preservarla es contribuir a la conservación de los ecosistemas y a la reproducción de la vida en ellos. Del agua dependen la salud y bienestar de los grupos humanos; por eso el agua es también parte de la cultura de las diferentes sociedades alrededor del mundo. El ser humano utiliza el agua en todos los procesos productivos como: la agricultura, la pesca, la generación de energía, el transporte, la industria, el turismo, entre otros.

Del total de agua que existe en el planeta Tierra sólo el 2,5% es agua dulce y el resto es agua salada. El agua dulce se encuentra en los lagos, ríos y acuíferos. Muchas de las fuentes de agua están sobreexplotadas o contaminadas. Algunas actividades humanas afectan al ciclo del agua, entre ellas, la deforestación y erosión del suelo, la explotación del agua para actividades extractivas como el petróleo y la minería, el uso intensivo del agua en actividades agrícolas, industriales y para consumo humano en las ciudades (en muchos casos sin tratamiento de las aguas residuales). Todo esto provoca que la disponibilidad del agua, en cantidad y calidad, disminuya. Por otro lado, la demanda de agua para consumo humano en los últimos años se ha incrementado en relación con el crecimiento poblacional de una sociedad industrial y capitalista

La crisis de gobernanza del agua tiene relación con problemas de pobreza, inequidad e injusticia, con cómo se gobierna la gestión del agua y está íntimamente vinculada a la crisis mundial de los modelos económicos vigentes y a los fenómenos relacionados con el cambio climático. En este contexto, la gestión del agua es un tema que debe ser analizado a la luz de las relaciones de poder. La crisis del agua no solamente es una crisis de disponibilidad sino que tiene relación directa con una distribución inequitativa, que conlleva procesos de apropiación y despojo del agua en función de las actividades priorizadas por el modelo de desarrollo vigente.

Paralelamente, en todo el mundo crece una nueva conciencia acerca de los derechos, reconociendo que el derecho a la vida de las personas y de las colectividades no puede ejercerse si al mismo tiempo no se garantiza el Derecho

Humano al Agua. Esto debido a que el acceso al agua tiene importantes implicaciones en la satisfacción de otros derechos, como la salud y la alimentación.

En el Ecuador, durante la época de aplicación de las políticas de ajuste estructural (a partir de la década de los 80) se desarrollaron políticas de ajuste hídrico orientadas a establecer un modelo de gestión del agua basado en el mercado, que no resolvieron el problema de la gestión de los recursos hídricos y por el contrario profundizaron las condiciones de inequidad en el acceso y distribución del agua. Posteriormente, en los últimos años se ha impuesto un modelo de gobernabilidad donde lo que impera es el fortalecimiento del poder estatal para gestionar los recursos hídricos.

Desde las organizaciones sociales vinculadas a la gestión del agua como la CONAIE, ECUARUNARI y también desde plataformas como el Foro Nacional de los Recursos Hídricos¹ frente a este contexto fueron gestando procesos de movilización social y surgieron propuestas para recuperar el sentido del agua como un bien común, que no puede ser considerado como una mercancía sujeta a las reglas del mercado y que más bien se requiere pensar en un modelo que combine la gestión pública con la gestión comunitaria del agua.

Con el surgimiento del nuevo gobierno de Rafael Correa, en el 2007, que inicialmente contaba con el respaldo de algunas de estas organizaciones se vio la posibilidad de canalizar estos planteamientos. Por eso una de las demandas centrales fue la necesidad de realizar cambios en la normativa que rige la gestión del agua. En el Ecuador desde 1994 se viene debatiendo en torno a la necesidad de una nueva Ley de Aguas, pero es con la aprobación de la nueva Constitución del 2008 que se actualizó la necesidad de que el país cuente con una nueva legislación de los recursos hídricos, proceso que finalmente concluyó en agosto del 2014.

Dado que el *problema central* de los recursos hídricos en el Ecuador y en el mundo es un problema relacionado fundamentalmente con la gestión del agua, en esta tesis se pretende analizar dos enfoques de gestión, desde lo público - estatal y desde lo comunitario. La *pregunta central* de investigación en esta tesis es cómo estos enfoques se concretan en la nueva Constitución y la Ley de Aguas del Ecuador.

¹ Plataforma nacional, de carácter democrático y plural que desde el año 2.000 realiza análisis sobre la problemática de los recursos hídricos y genera propuestas de política pública construidas de manera colectiva, con la participación de organizaciones sociales, instituciones del Estado, gobiernos locales, ONGs y universidades del Ecuador.

La *hipótesis* que guiará la reflexión es que en la formulación de la nueva Constitución y de la Ley de Aguas se evidenció una permanente tensión entre una visión de gobernabilidad que implica imponer el rol del Estado en la gestión del agua, frente a una visión de gobernanza que supone una cooperación con la sociedad civil. Dadas las características del régimen político actual la posibilidad de combinar la gestión pública con la gestión comunitaria dependerá de la correlación de fuerzas que esté vigente.

El presente trabajo no es un análisis puramente jurídico - legal, de eso ya se han encargado otros estudios, sino más bien en este caso se trata de una reflexión desde una *perspectiva* sociológica y política. Si bien se hace mención a los cambios legales en la Constitución y la Ley de Aguas, la reflexión está orientada a conocer en qué contexto económico y socio político se desarrollan y cuáles son las potencialidades y los límites de los cambios propuestos. Para este análisis, nos basamos en el *planteamiento metodológico* de que la dinámica de la política del agua y las leyes no pueden entenderse sin examinar también las relaciones de poder, los discursos y las prácticas que guían las percepciones de los problemas y las soluciones propuestas.

El *marco teórico* utilizado en la presente tesis recoge los fundamentos del *nuevo enfoque institucional o neoinstitucionalismo*, que recupera la importancia del análisis institucional y la gobernanza en la gestión de los recursos naturales. Este enfoque considera que el mercado es una fuente de asignación ineficaz e inequitativa. Aborda la gestión del agua no solamente como un planteamiento de eficiencia económica sino también como una cuestión social y ambiental en el que está incluida la acción pública. Este enfoque contribuye a una comprensión multidisciplinar más amplia de la economía de los recursos naturales, asume la importancia de la historia, la cultura y la política para abordar la gestión de los recursos naturales (Caballero y Garza, s.f.).

Como parte del marco teórico, se considera para el análisis las diferencias entre Gobernabilidad y Gobernanza, entre Estado y Régimen Político, entre Gestión Pública y Gestión Comunitaria. También se recogen los principales planteamientos del Gobierno de los Bienes Comunes, estudiados por la premio nobel Elinor Ostrom. Finalmente, se abordan las múltiples dimensiones y Valoraciones del Agua y su reconocimiento como un Derecho Humano fundamental.

A continuación, brevemente se explican estos planteamientos teóricos que orientarán la reflexión y que se analizarán con mayor profundidad en el desarrollo de esta tesis.

El enfoque de *Gobernabilidad* está centrado en la actuación gubernamental, mientras que el enfoque de *Gobernanza* toma en cuenta a la sociedad en su conjunto.

La Gobernabilidad se refiere a la parte institucional conferida al gobierno y sus instituciones, la capacidad de un sistema político en la generación de orden, sin que de manera implícita se incluyan los procesos democráticos o de participación social.

La Gobernanza se refiere a la acción conjunta del gobierno y la sociedad para un objetivo común como el desarrollo o, en este caso específico, la gestión de los recursos hídricos. Un factor clave de la Gobernanza consiste en la creación de mecanismos efectivos para la participación de la sociedad civil y su empoderamiento. Los usuarios y las asociaciones de usuarios del agua deben estar integrados en el proceso de toma de decisiones a través de un real proceso de participación, esto significa por ejemplo la inclusión de la sociedad como parte esencial de la planificación y el cuidado de los recursos hídricos. Se requiere equilibrar la balanza entre los actores sociales como los usuarios y organizaciones sociales, y los actores institucionales del gobierno como son las autoridades estatales a nivel nacional y local (Murillo y Soares 2013, 149-163).

En varios documentos que analizan el tema de la Gobernanza se comienza a considerar la dimensión política y se plantea que la teoría del poder constituye un elemento fundamental en este análisis.

oLa gobernanza se refiere a la forma en que el poder y la autoridad son ejercitados y distribuidos en la sociedad, como son tomadas las decisiones y hasta donde los ciudadanos pueden participar en los procesos de toma de decisiones. Como tal, se relaciona a un sistema social de gobierno más amplio, como opuesto a la perspectiva limitada del gobierno como la principal entidad política de toma de decisioneso (Bustamante 2005, 10).

En este sentido, la Gobernanza se entiende como la configuración institucional y normativa en la que se basa el gobierno pero no como resultado del consenso y la concertación sino como efecto de las relaciones de poder y la lucha social, es decir se incluye en el análisis la teoría del poder. Por lo tanto, la resistencia

y el conflicto son considerados como espacios para redefinir las configuraciones de poder. La Gobernabilidad se constituye en un discurso normalizador.

En términos de la Gobernanza, los marcos normativos y la legislación son considerados como la dimensión en la que se definen las configuraciones institucionales, pero no sólo es importante su formulación sino la efectividad de su implementación.

Hay un creciente reconocimiento de la Gobernanza del agua y las reformas de políticas e instituciones requeridas como la clave del desarrollo hídrico sustentable, en el cual la adopción de legislación, políticas e instituciones apropiadas es solo una parte de las cuestiones de Gobernanza: lo que importa es la forma en que mejores políticas e instituciones son formuladas e implementadas. La existencia de reglas y regulaciones suficientes significa poco sino pueden ser efectivamente impuestas, debido al poder de la política, intereses creados o falta de fondos, o la ausencia del público de los procesos de toma de decisiones (Bustamante 2005, 15).

El concepto de Gobernanza muestra el cambio que al final del siglo XX han experimentado las relaciones entre gobierno y sociedad en muchos Estados, para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad; así, este concepto destaca la mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, así como da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno, las organizaciones privadas y sociales en la implementación de políticas y la prestación de servicios públicos (Aguilar Villanueva 2006).

Para este estudio también es importante señalar la diferencia entre *Estado* y *Régimen Político*. Por un lado, el Estado puede ser entendido como la estructura política de tipo formal legal que encarna el poder político. Es una estructura de dominación y poder político institucionalizado. El Estado es una relación social. La noción de Estado se refiere a la relación de dominación y articulación básica de una sociedad, que refleja en su interior las contradicciones y los conflictos derivados de los diversos posicionamientos institucionales y de la relación de fuerzas entre la misma (Thwaites 1999).

Por otro lado, el concepto de Régimen Político es asimilado como las instituciones estatales y su relacionamiento con la sociedad; pero además implica el

sistema de partidos, el sistema de mediación entre sociedad y Estado, el sistema de toma de decisiones comprendido en el sistema electoral y el sistema de administración pública, donde se organiza la gestión estatal. El régimen político también es concebido como el espacio en el que se conjugan las fuerzas sociales, económicas y culturales, se establecen los acuerdos de convivencia y organización institucional del aparato del Estado, liderados por el gobierno. El régimen político es el espacio por excelencia en el cual se manifiesta la construcción del orden social. El régimen político requiere unos fundamentos de legitimidad (Vargas, s.f.).

El régimen político se define por el modo de organización y el modo de ejercicio del poder político, por lo cual es útil para identificar, entender y analizar las siguientes dimensiones: el marco normativo definido por la Constitución y la legislación, los actores políticos que se mueven en un escenario político, las relaciones que se establecen entre los actores y la capacidad de éstos para incidir en la formulación de las políticas públicas, la correspondencia o afinidad entre las propuestas programáticas de los partidos y las demandas sociales, su convergencia o divergencia. En síntesis, podemos decir que el concepto de régimen político ayuda a entender cómo se ejerce la dominación estatal sobre la sociedad en cada coyuntura política dada.

Sobre las diferencias entre la *Gestión Pública* y la *Gestión Comunitaria*, se realiza un análisis más amplio en los capítulos dos y tres de esta tesis, dado que son el eje de análisis de este trabajo. Sin embargo, para esta introducción podemos mencionar que en este estudio se concibe la gestión pública vinculada a la esfera institucionalizada del Estado y lo gubernamental, pero también se utiliza la definición sociológica de lo público como un espacio de interacción social; mientras que la gestión comunitaria está asociada al concepto de gestión social, que implica que las tareas de administración del agua en cuanto a su acceso, distribución y uso, están en manos de los actores locales, que pueden ser comunidades indígenas, grupos de campesinos y otras organizaciones de la sociedad civil.

Existen diversas maneras de caracterizar la gestión del agua, una de ellas es en cuanto a la función de quién gestiona, de qué manera toma las decisiones y cuáles son los objetivos finales que motivan su accionar. Bajo este foco se identifican tres tipos generales de gestión del agua: gestión pública, gestión privada y gestión social o comunitaria.

La gestión pública del agua, considerada como gestión institucional - estatal se asienta sobre la idea de que el Estado es el responsable de elaborar políticas y crear un marco normativo adecuado para la gestión del agua.

La gestión pública procura equilibrar la distribución de riqueza entre los miembros de la sociedad por medio de las instituciones gubernamentales, porque el mercado no asegura la equidad social ni optimiza los recursos disponibles conforme a las necesidades de los diferentes sectores sociales (Sánchez Serrano 2005, 35). La gestión pública busca satisfacer las necesidades colectivas no cubiertas por el mercado, que sólo responde a requerimientos e intereses económicos.

El agua es un bien de uso común que debe ser garantizado a través de un servicio público de calidad que garantice su universalidad, la participación ciudadana en su gestión, el respeto al medio ambiente y la cooperación. La gestión pública promulga porque el agua nunca sea considerada como una mercancía, ya que se perdería el sentido de bien común y, por consiguiente, su priorización como bien público.

Un bien público se distingue porque el consumo no es rival; esto es, el consumo no reduce el beneficio posible de los demás. No hay ninguna forma de aplicar el principio de exclusión, cuando el bien se produce no se puede excluir del consumo a nadie; por lo tanto, el bien queda disponible en forma libre. Su asignación tiene que ser resuelta en una perspectiva pública para asegurar que a cada quien se le respete su justo acceso al recurso (Martínez Rodríguez 2003, 130).

La gestión privada del agua está tradicionalmente ligada a la empresa y busca satisfacer el abasto de agua bajo intereses económicos, en donde la ganancia es parte de sus características. En esta tesis no abordaremos un análisis específico sobre este tipo de gestión, dado que no es parte de los ejes de análisis planteados.

La gestión social del agua está asociada a la gestión comunitaria, alude a la organización y administración del agua desde lo local, en cuanto a su acceso, distribución y uso. En sí, al ejercicio de autoridad de los actores locales sobre el agua a través de los derechos colectivos en el territorio. Las interacciones de la acción colectiva se realizan cara a cara y las prácticas se basan en los usos y costumbres o una combinación de éstos con la legislación. Los usos y costumbres son el conjunto de prácticas, hábitos, reglas y concepciones tácitas que orientan las interacciones humanas y las relaciones con el medio ambiente, en correspondencia con el

reconocimiento de pautas y formas de comportamiento por el colectivo e individualmente.

La gestión comunitaria valoriza antiguas prácticas que mantienen las comunidades indígenas o campesinas para hacer uso de sus recursos. Es característico que las comunidades se organicen con base a la cooperación entre sus miembros y la producción se asienta sobre sus necesidades, no sobre la lógica de la ganancia sino la satisfacción de necesidades humanas y básicas de sobrevivencia y reproducción (Sandoval Moreno 2011, 367-385).

La gestión social está relacionada con la autogestión, en el sentido que es una propuesta holística basada en una racionalidad diferente a la económica actual, que promueve otra concepción de la naturaleza y de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza. Implica una gestión de los recursos naturales desde la sociedad civil, y a la vez contiene valores que difieren de los hegemónicos. La gestión social concibe al agua como un elemento constitutivo de la trama sociocultural y natural.

La gestión comunitaria rebasa lo económico e incorpora otras dimensiones que promueven la conservación y el respeto por el ecosistema. La utilización del agua está asociada con las necesidades básicas, humanas y productivas, y a la vez se desarrollan actividades de cuidado de fuentes y control de la contaminación. En este sentido, la gestión comunitaria tiene elementos de manejo de los recursos hídricos que favorecen la sostenibilidad de los ecosistemas y la gobernanza local.

Otro soporte importante de la gestión comunitaria son las capacidades locales que incluyen saberes, formas y modos de hacer propios para responder a la necesidad primordial de contar con agua para la vida y buscar el acceso para todas las familias, lo que señala el sentido de equidad presente en el colectivo.

Si bien la gestión pública y la gestión comunitaria tienen sus particularidades y pueden ser vistas en oposición, según la correlación de fuerzas presente en un momento dado, en la práctica tenemos evidencias sobre las ventajas de una gestión compartida entre lo público y lo comunitario, en términos de una cogestión planteada para los sistemas de riego y/o de agua de consumo humano. Esto lo veremos más adelante.

También como parte del marco teórico se plantea que el agua pertenece más a la economía de *Bienes Comunes* y de la riqueza compartida que a la economía de la acumulación privada e individual, este aspecto será analizado con mayor profundidad

en el capítulo tres de esta tesis en el que se recoge el pensamiento de Elinor Ostrom sobre el gobierno de los bienes comunes, que supera la dicotomía Estado - mercado y demuestra que hay otras formas institucionales de organización de las comunidades, que pueden asegurar la sostenibilidad de los recursos como el agua.

Los bienes comunes como el agua se usan colectivamente, pudiendo llegar a ser utilizados por todos, lo que nos remite a un criterio de un potencial acceso universal. No pueden ser propiedad privada ni de un solo sujeto sino que deberían ser de propiedad colectiva o comunitaria. No pueden ser gestionados con criterios de racionalidad individual, ni la ganancia establecerse como fin último.

Elinor Ostrom parte de un análisis crítico de tres modelos influyentes en la teoría para el análisis de la acción colectiva: la tragedia de los comunes desarrollada por Garret Hardin, el juego del dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva analizada por Mancur Olson (Rodríguez Castillo 2011, 363-374).

En la tragedia de los comunes se simboliza la degradación del ambiente que puede esperarse siempre y cuando muchos individuos utilizan simultáneamente un recurso escaso. El juego del dilema del prisionero plantea la paradoja de que las estrategias individualmente racionales pueden conducir a resultados colectivamente irracionales. Y en la lógica de la acción colectiva se analiza la dificultad de lograr que los individuos persigan el bienestar común, en contraste con el bienestar individual. Los tres modelos predicen la imposibilidad de la organización.

Elinor Ostrom ha puesto en cuestión la afirmación convencional de que la gestión de la propiedad común suele ser ineficiente. Esta autora plantea que hay que llegar a soluciones alternativas a las planteadas por los teóricos del Estado o de la privatización, pues estas soluciones no son las únicas vías para resolver los problemas a los que se enfrentan quienes se apropian de recursos de uso común. Ostrom invita a reflexionar sobre la acción colectiva de manera diferente y propone como alternativa la administración colectiva de los recursos de uso común, basada en evidencia empírica.

A partir del análisis de numerosos estudios de caso de manejo de recursos de uso común como los usuarios de bancos de pesca, pastizales, bosques, lagos y aguas subterráneas, Ostrom concluye que los resultados son, en la mayoría de casos, positivos cuando los usuarios de estos recursos desarrollan mecanismos de toma de decisiones y de resolución de conflictos. En determinadas condiciones la autogestión

funciona con eficacia y de manera sostenible. Las normas, reglas e instituciones son mecanismos importantes para la sostenibilidad de los recursos de uso común.

De la obra *El gobierno de los bienes comunes* escrita por Elinor Ostrom se extraen tres conclusiones claves: 1. No existe la forma de regulación única e infalible, que sea una panacea para solucionar problemas de acción colectiva; por tanto, 2). Ni las leyes de mercado ni la regulación estatal son suficientes en sí mismas; 3) Responsabilizar sólo a los actores locales de la creación de organizaciones eficientes también es una falacia.

Dado que el mercado genera una asimetría que impide que todos puedan acceder a los bienes, la transformación de los bienes comunes en *commodities* favorecida por la privatización no puede dar respuestas satisfactorias a la tragedia de los bienes comunes. La solución por lo público puede también configurarse en monopolios estatales y quedar presa de las burocracias. La solución comunitaria propuesta por Elinor Ostrom ofrecería formas interesantes de gestión, pero requiere de la articulación con otros sectores tanto en la planificación como en la gestión de los bienes, lo que implica profundizar una nueva forma de articulación entre los distintos actores sociales: Estado, sociedad y mercado.

Finalmente, para el análisis de esta tesis es importante considerar la multidimensionalidad de la *Valoración del Agua*. En el marco del discurso neoliberal el argumento esgrimido con mayor frecuencia es que, al ser el agua un recurso cada vez más escaso, las decisiones sobre su asignación deben ser tomadas sobre la base de una valoración que determine cuál es el mayor beneficio, en términos de mayor eficiencia económica, que puede obtenerse de su uso. En esta lógica, en la Declaración de Dublín de 1992 se reconoce el valor económico del agua y se lo plantea como un bien económico. Las implicaciones de este principio convierten al agua en una mercancía. Este criterio ha recibido muchas críticas. Se plantea la necesidad de reconocer los múltiples valores del agua: sociales, ambientales, ecológicos, culturales, en base a las funciones que cumple y de poner en evidencia una valoración integral del agua. En el marco de esta reflexión las organizaciones sociales pregonan y luchan por el reconocimiento del agua como un Derecho Humano fundamental (Bustamante y Durán 2006, 63-103).

En relación a la *metodología de investigación*, para este trabajo se utilizaron fundamentalmente *fuentes secundarias*. Por un lado, se contrasta e interpreta las disposiciones jurídicas de la Constitución del 2008, la Ley de Aguas del 2014 y el

Código de Ordenamiento Territorial del 2010, relacionadas con la gestión de los recursos hídricos, para identificar los avances en relación con la gestión pública y la gestión comunitaria del agua, que son el eje de análisis de esta tesis.

Por otro lado, para el análisis teórico fue muy útil ser parte de una red internacional de investigadores del agua, denominada "Justicia Hídrica", en la cual se comparten reflexiones y experiencias de actualidad sobre las políticas hídricas de varios países de Latinoamérica, México, Holanda, Inglaterra, España, Estados Unidos. Esta es una red de investigación comparativa e interdisciplinaria, que contribuye a la búsqueda de alternativas y a la acción social de los grupos organizados que están luchando por su derecho al agua. Esto permitió estar al tanto de los últimos debates conceptuales en materia de la gestión del agua.

Adicionalmente, he sido parte de la plataforma nacional del Foro de los Recursos Hídricos, lo que me permitió participar directamente en momentos claves en los que se discutía la nueva Constitución y se formulaban propuestas en torno a la Ley de Aguas. Por eso más allá del análisis de documentos se tuvo acceso a *fuentes primarias* a través de entrevistas realizadas con líderes de las organizaciones sociales vinculados a la gestión del agua y también con representantes del Estado. Entonces, se podría decir que también se ha realizado una observación participante.

El *alcance* de este trabajo se propone en las conclusiones al señalar la necesidad y las posibilidades de establecer una cogestión entre lo público y lo comunitario, reconociendo que el Estado tiene un rol fundamental en la definición de las políticas y en hacer que se cumplan los mandatos constitucionales, pero a la par debe reconocer el rol de las organizaciones en la gestión local del agua y tiene la obligación de fortalecer sus capacidades y apoyar con recursos para que puedan desarrollar su trabajo de manera conjunta y coherente. La *limitante* del trabajo es que se requiere un mayor tiempo para ver los reales efectos de los cambios propuestos en la nueva Ley de Aguas, que fue aprobada recién en el 2014, lo que conllevaría un trabajo complementario de análisis con consulta directa y entrevistas con los actores involucrados, para poder conocer sus visiones, hacer un balance sobre los resultados y contrastar cuánto de lo propuesto se ha llevado a la práctica en los territorios, a nivel local. Lo cual deja planteado el reto para a futuro completar este análisis.

La *tesis* que se presenta a continuación está estructurada en tres *capítulos*. En el primero se analizan los cambios relevantes que aparecen la nueva Constitución del 2008, en la Ley de Aguas del 2014 y en el COOTAD del 2010, que tienen

implicaciones en la gestión de los recursos hídricos. En el segundo capítulo se analiza cómo se concibe lo público, cuál es el rol del Estado, qué implica un modelo de gestión pública y cuáles son sus características de acuerdo a los cambios normativos propuestos y a la nueva institucionalidad que se está construyendo actualmente desde el gobierno. En el tercer capítulo se parte de un análisis sobre el gobierno de los bienes comunes y la concepción de la gestión comunitaria: sus fortalezas y debilidades. Luego se hace referencia a experiencias de gestión comunitaria en sistemas de agua de consumo humano en el Ecuador y específicamente se presenta la experiencia del CENAGRAP como un ejemplo de alianza pública - comunitaria desarrollada en la provincia de Cañar. Posteriormente se analizan experiencias de gestión comunitaria del riego y su relación con la gestión social de los recursos naturales.

Finalmente se plantean algunas *conclusiones* que enfatizan la posibilidad y las ventajas de llevar a la práctica un modelo de cogestión de los recursos hídricos, que combine roles y responsabilidades tanto públicas como comunitarias, lo que dependerá en gran medida de la correlación de fuerzas, de que el régimen político actual encuentre ganancias o ventajas en un sistema de gobernanza del agua y de la capacidad de movilización social para sostener los logros alcanzados en la Constitución y en la Ley de Recursos Hídricos.

Capítulo primero

La Gestión de los Recursos Hídricos en el Ecuador. Cambios relevantes en la normativa actual: Constitución, Ley de Recursos Hídricos y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Este capítulo tiene como propósito analizar los cambios relevantes en la nueva normativa del Ecuador, relacionados específicamente con el modelo de gestión de los recursos hídricos. A tal efecto, se comenzará ubicando el contexto socio-político en el cual aparece la Constitución del 2008, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos aprobada en el 2014 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) del 2010; luego se presentarán los principales cambios realizados y se analizarán sus implicaciones para la gestión del agua.

1. El contexto mundial: globalización, neoliberalismo y políticas de ajuste hídrico.

En el contexto mundial, según la visión de Pedro Arrojo² el modelo de globalización, alejado de los más elementales principios éticos, lejos de frenar la degradación ecológica, reducir los gradientes de riqueza y garantizar a los más pobres derechos fundamentales como el acceso al agua potable, ha abierto el campo del agua al mercado como espacio de negocio, acelerando la depredación de los recursos hídricos y aumentando la vulnerabilidad de los más débiles (Arrojo 2010, 282).

Arrojo nos plantea que el mundo enfrenta una crisis global del agua generada por una crisis de sostenibilidad, gobernanza y de convivencia, frente a lo cual se requiere impulsar cambios políticos, institucionales, tecnológicos pero sobre todo se necesita un enfoque ético basado en principios de sostenibilidad y equidad. Se requiere promover una "Nueva Cultura del Agua" que recupere la sabiduría de las culturas ancestrales, basada en el respeto a la naturaleza.

² Profesor - investigador de la Universidad de Zaragoza, quien promueve el enfoque surgido desde los movimientos sociales de España sobre una "Nueva Cultura del Agua".

Una de las estrategias centrales del sistema neoliberal es la mercantilización de los recursos naturales. El agua, al ser un recurso cada vez más escaso, se ha convertido en un objetivo estratégico de las grandes transnacionales y corporaciones, pues se trata de uno de los negocios más rentables. El mercantilismo neoliberal en materia de aguas considera los servicios urbanos de abastecimiento y saneamiento como simples servicios económicos. El Banco Mundial justificó sus políticas privatizadoras basado en los problemas de ineficiencia, burocratismo y corrupción de la gestión pública. Se quiere dejar de lado el hecho de que el rol del Estado es garantizar el acceso universal a servicios básicos de interés general como los de agua y saneamiento; y que la gestión pública permite utilizar mecanismos de transparencia ante los ciudadanos.

En el caso específico del Ecuador la aplicación del neoliberalismo en el ámbito de los recursos hídricos se evidenció en las políticas de ajuste hídrico, que tenían como propósito fundamental favorecer la apropiación privada de los derechos de uso y aprovechamiento del agua, así como los servicios públicos relacionados con el recurso hídrico. También se evidenció una pérdida de la capacidad de gestión del Estado, con su institucionalidad debilitada, con competencias superpuestas, con mecanismos de gestión delegados al sector privado. La aplicación de propuestas de carácter privatizador fueron impulsadas desde los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que tenían como objetivo la delegación al sector privado del servicio de agua potable y saneamiento de ciudades intermedias, a través de concesiones a empresas privadas.

Los intentos de privatización impulsados por el Banco Mundial en las grandes ciudades de los países considerados como subdesarrollados han suscitado la protesta de los más pobres y han hecho fracasar estas políticas. Se requiere el diseño y desarrollo de nuevos modelos de gobernanza participativa desde ámbitos locales, regionales y nacionales, que garanticen el derecho humano al agua. Se necesita replantearse modelos de gestión pública que consideren también una gestión comunitaria sobre los ecosistemas y los acuíferos.

La anterior Constitución del Ecuador de 1998 posibilitaba la omnipresencia del mercado, convirtiéndolo en el eje central de las relaciones económicas, desde donde se debía ordenar tanto a la sociedad civil como a la política. Esta Constitución y las políticas públicas que se aplicaron en esta época respondían a un modelo

neoliberal que posibilitaba la privatización de los servicios públicos, de los recursos naturales y de los sectores estratégicos de la economía.

2. Un nuevo gobierno y los pronunciamientos de la sociedad civil en la lucha por el acceso al agua.

Frente a este contexto comenzó a surgir una demanda desde la sociedad civil (de organizaciones sociales como la CONAIE, ECUARUNARI y plataformas nacionales como el Foro Nacional de los Recursos Hídricos) por restablecer el sentido de lo público. Específicamente en el caso del agua se proponía un reconocimiento del derecho humano al agua que implique un acceso equitativo al recurso, reafirmando la soberanía nacional sobre el agua y su carácter de bien nacional público, con una gestión participativa que permita la coordinación entre el Estado, los gobiernos seccionales y la sociedad civil.

Los cambios en la Constitución son parte de las demandas surgidas desde los movimientos sociales y la sociedad civil, a partir de una crisis institucional que se inicia a final de los años 90. El movimiento Alianza País se hace eco de estos pronunciamientos y los incorpora en la campaña y posterior plan de trabajo del nuevo gobierno de Rafael Correa, que triunfa en las elecciones de octubre 2006, fruto de su discurso anti-neoliberal, de una estrategia anti-sistema y de una confrontación con las élites guayaquileñas agrupadas en el Partido Social Cristiano.

El propósito del proyecto político de este movimiento apunta a hacer un cambio estructural en el modelo de desarrollo vigente (el neoliberal), a reposicionar el rol del Estado y a recuperar el sentido de lo público. Para viabilizar esta propuesta se convoca a una Asamblea Constituyente, que comienza a funcionar en la ciudad de Montecristi desde noviembre 2007.

3. La nueva Constitución del 2008, como expresión de un nuevo modelo de sociedad.

La nueva Constitución aprobada en el Referéndum de septiembre 2008 es la expresión de un nuevo momento histórico de la sociedad ecuatoriana, como se señala en las reflexiones del abogado Carlos Castro y de Alberto Acosta (Presidente de la Asamblea Constituyente):

El proyecto de nueva Constitución es la expresión de los actores y sujetos económicos, sociales y políticos que emergen en el escenario histórico como consecuencia de la globalización, y un nuevo pensamiento social en el que se fusionan y se redefinen

elementos que tienen que ver con lo ecológico, lo social, lo popular y lo comunitario, lo inclusivo y solidario, elementos de género, lo multiétnico, lo intercultural y lo plurinacional, que conducen a una nueva concepción de los sujetos de derechos, superando viejas concepciones del individualismo y la ciudadanía liberal, para dar paso a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (Castro 2008, 153).

En Montecristi se enfrentaron sobre todo dos formas de entender el mundo y la vida. Por un lado quienes defendían a ultranza la visión centrada en el mercado, para quienes el agua es un recurso más para la producción y por otro lado quienes ven el agua como un derecho humano fundamental. Y en la Constitución quedó plasmado, por decisión del pueblo ecuatoriano, esta segunda posición que plantea la necesidad imperiosa de dar paso a la recuperación del control estatal y social efectivo sobre el agua (Acosta 2010,18).

Con la Constitución del 2008 en el Ecuador se logró ratificar y acoger las demandas planteadas por las organizaciones y movimientos sociales, que en ese momento apoyaban el proyecto político del gobierno de Rafael Correa, ya que inicialmente este recogía sus principales aspiraciones y propuestas. Como veremos más adelante esta situación y la correlación de fuerzas se modificó, actualmente tenemos dos visiones de proyectos políticos distintos, desde el poder estatal que se confronta con el poder comunitario.

En el ámbito del análisis de esta tesis, uno de los aspectos más importantes de la nueva Constitución (2008, 29), que consta en el artículo 12, es la declaración del agua como un derecho humano fundamental e irrenunciable, con lo cual se impide que el agua sea convertida en una mercancía o que sea sujeto de acaparamiento. El Estado deberá garantizar el acceso al agua, lo que implica que esté disponible en cantidad, calidad y de manera oportuna. Esta declaración también tiene implicaciones en relación a garantizar su permanencia para las futuras generaciones.

En cuanto a los derechos de la naturaleza y el agua, uno de los aspectos más innovadores de esta Constitución (55), se incorporan algunas garantías para la conservación del ciclo hidrológico, la protección de las fuentes de agua, la calidad del agua y medidas para precautelar y restringir actividades que alteren los ecosistemas, artículos 71 al 74. Con esto se abre una dimensión que vincula el agua con la naturaleza. Además tiene una trascendencia mayor al pasar a considerarse a la naturaleza de un objeto de apropiación por parte del ser humano a un sujeto de derechos que permita garantizar la propia existencia del ser humano, lo que implica introducir una visión de desmercantilización de la naturaleza.

Por otro lado, la nueva Constitución reivindica la condición de los recursos naturales no renovables y específicamente del agua como pertenecientes al patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado. En este sentido y complementariamente se plantea que el Estado será el responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y riego, pudiendo hacerlo en alianza con las comunidades. Esto queda señalado de manera explícita en el artículo 318 de la Constitución (149-150):

El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.

La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

Dado que la mayor parte del servicio de agua en el sector rural lo realizan Juntas de Agua y comunidades campesinas o indígenas, que han construido, mantenido y administrado los sistemas de agua y de riego, resulta importante el reconocimiento que se hace en la nueva Constitución de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua, propiciando así la posibilidad de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios. De hecho, en el país existen ejemplos exitosos de una alianza pública comunitaria para prestar el servicio de agua, como es el caso del Municipio de Cañar y el CENAGRAF³ que agrupa a Juntas de Agua legalizadas y organizaciones de sistemas comunitarios de agua potable de la zona.

Otro aspecto que tiene implicaciones directas en el actual modelo de gestión del agua es que ñla nueva Constitución prevé también una nueva organización descentralizada, equiparable para todos los espacios subnacionales, reconociendo la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos seccionales, en el marco de un Estado unitario pero a la vez descentralizado, con un sistema nacional de competencias, obligatorio y progresivoö (Peña 2009, 91).

³ Centro de Apoyo a la Gestión Rural del Agua Potable del Cañar

Este planteamiento está presente en el artículo 318 de la Constitución que menciona que el Estado, a través de la Autoridad Única del Agua será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano y riego; y también se concreta en el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD 2012, 30 y 36), expedido en octubre del 2010, al especificar las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales, que se mencionan a continuación.

Artículo 42: Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial

- Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas.
- Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la Ley

Artículo 55: Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal

- Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley

Para lograr que este proceso cumpla con los fines previstos, en el mismo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización ó COOTAD (69), en su artículo 151, se establece la obligatoriedad de desarrollar un proceso paralelo y permanente de fortalecimiento institucional a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el objeto de generar condiciones necesarias para que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia, a través de planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación y formación, en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnología, entre otras.

Adicionalmente, se establece un Sistema Nacional de Competencias, el cual cuenta con un organismo técnico que es el Consejo Nacional de Competencias que, entre otras, tiene la función de regular el procedimiento y plazo máximo de transferencia de competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados.

Lo que todavía no queda definido claramente son los mecanismos para concretar una cogestión entre los gobiernos autónomos descentralizados y las organizaciones de usuarios de riego y de agua de consumo humano, para de esta manera poner en práctica el mandato constitucional de propiciar una gestión pública - comunitaria de los sistemas de agua. Esta es una de las tareas pendientes.

Finalmente, otra de las demandas populares fue revertir la concentración del agua en pocas manos. El agua va en dirección al capital, es decir, se concentra en las actividades de los agronegocios destinados a la exportación, la minería, los agrocombustibles. En el caso del Ecuador, históricamente se ha dado un proceso de acaparamiento del agua y la tierra por los sectores agroexportadores y hacendados, en desmedro de los sectores campesinos e indígenas. Como se demuestra en un estudio realizado por el Foro de los Recursos Hídricos, òla población campesina e indígena cuenta con sistemas comunales de riego, que representan el 86% de los usuarios, sin embargo, sólo tienen el 22% del área regada y lo que es más grave únicamente acceden al 13% del caudal; en tanto que el sector privado, que representa el 1% de UPAø concentra el 67% del caudal, según el CNRH⁴ (Gaybor 2008, 22).

Por esta razón, las organizaciones sociales vinculadas al agua plantearon y lograron introducir la disposición transitoria vigésimo séptima, que plantea que òel Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución (204), revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuariosö.

Aunque esta disposición no se ha cumplido en el plazo estipulado, resulta importante porque deja establecido un precedente sobre la necesidad de abordar un proceso de revisión de las concesiones para la redistribución y reasignación de los derechos de agua. Se requiere la voluntad política del actual gobierno para asumir este mandato popular.

Lo que se logró en la nueva Constitución en materia de gestión del agua es fruto de las movilizaciones campesinas - indígenas y de los movimientos sociales por el agua, que elaboraron sus propias propuestas y supieron defenderlas en los espacios de debate que se generaron en la Asamblea Constituyente. Sin embargo, si bien una

⁴ Consejo Nacional de Recursos Hídricos.

Constitución tiene una trascendencia legal clave, ya que coloca los principios y lineamientos para los cambios propuestos, por sí sola no garantiza la vigencia de su cumplimiento. Para ello se requiere una correspondencia a nivel de las leyes y normativas relacionadas, así como el respaldo ciudadano para implementar los cambios.

Debido a que muchas leyes definen y asignan recursos económicos y políticos, y dotan sus definiciones y asignaciones con legitimidad general, el control sobre la interpretación de la ley existente y sobre la elaboración de nuevas leyes es vista y tratada como un recurso importante en la vida política, social y económica. La ley entonces se transforma fácilmente en materia de luchas sociales.

4. La necesidad de una nueva Ley de Aguas y los cambios más importantes.

En la propia Constitución (198) se planteó la necesidad de una nueva Ley de Aguas que reemplace a la de 1972, que debía ser expedida en el plazo de trescientos sesenta días, según la disposición transitoria primera. El proceso de construcción de esta nueva ley fue más complejo y los temas de debate fueron más polémicos porque enfrentan en temas específicos dos visiones en cuanto a la gestión del agua: la del Estado y la de las organizaciones sociales. Además el proceso de elaboración de la nueva Ley de Aguas se hizo sin una participación real de la gente, sólo se organizaron talleres de carácter informativo liderados por la Secretaría Nacional del Agua - SENAGUA⁵, pero las principales demandas de los movimientos sociales no fueron incorporadas, por lo que se generó un rechazo y movilizaciones sociales en contra de la propuesta del gobierno.

En este contexto, desde la Asamblea se organizó una Consulta Pre Legislativa (que concluyó en mayo 2014) para que los pueblos y nacionalidades cuyos derechos colectivos pudieran ser vulnerados con la nueva ley se pronuncien. Sin embargo, este proceso perdió legitimidad y no contó con el respaldo de una gran parte de organizaciones porque los aportes y propuestas recogidas no tenían un carácter vinculante, es decir que quedaba a criterio de la Asamblea incorporar o no los cambios sugeridos en la propuesta de ley.

Los principales cuestionamientos a la propuesta de ley oficial vienen desde organizaciones sociales como CONAIE, ECUARUNARI y plataformas como el

⁵ La Autoridad Única del Agua, que ejerce la rectoría sobre el sector agua.

Foro Nacional de los Recursos Hídricos y tienen que ver con los siguientes temas (Zapatta 2013, 230-278):

La Autoridad Única del Agua está pensada con una visión centralista que pretende que la política y las decisiones sobre el agua estén exclusivamente en manos del Ejecutivo. Inicialmente no se aceptó la propuesta del movimiento indígena de incorporar un Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, como una instancia donde pudieran participar con poder de decisión representantes de las organizaciones vinculadas a la gestión del agua. Se requería precisar los roles y funciones de esta instancia para evitar que se privilegie un enfoque centrado en la infraestructura y los megaproyectos y en su lugar se de paso a una gestión con una visión social, ambiental y democrática de los recursos hídricos.

En términos de participación, las organizaciones del agua quedan reducidas a la categoría de usuarios. No hay mecanismos de participación real de las organizaciones, que impliquen un poder de decisión en la definición de las políticas y en la gestión del agua. La visión de participación que se incorpora en la ley es meramente formal y se reduce a un nivel informativo, consultivo pero sin poder de decisión.

En relación a la demanda de una gestión compartida, en lugar de plantearse una alianza público ó comunitaria para la gestión de los sistemas de riego y agua de consumo, en la nueva ley el concepto se reduce a una delegación desde las respectivas instancias de los gobiernos autónomos descentralizados (provinciales y municipales) hacia las organizaciones de usuarios del agua. En este sentido se plantean como relaciones de subordinación y no de confluencia de voluntades y capacidades.

La propuesta de redistribución y reasignación de los derechos de agua, para revertir el proceso de concentración del agua, que fue planteada en las disposiciones transitorias de la Constitución como un tema fundamental no se retoma con precisión, se deberían plantear mecanismos, alcances, plazos y responsables. En la práctica no se evidencia una voluntad política de asumir este tema, pese a que este es uno de los más complejos y urgentes, si se quiere garantizar un acceso equitativo y democrático al agua.

El tratamiento sobre las tarifas de agua requería ajustes para garantizar el derecho humano al agua y la sostenibilidad de los sistemas. Desde las organizaciones sociales se hizo un planteamiento de un ómnimo vital gratuito para el agua de

consumo humano (Buitrón 2010, 160), que inicialmente no fue tomado en cuenta por el gobierno y también se planteó la necesidad de definir tarifas diferenciadas que deberían ser establecidas en base a criterios de equidad.

Siendo la contaminación un problema grave, no resuelto, el abordaje que se da en la propuesta de la nueva ley es débil. Tampoco se da prioridad a la obligación del Estado de velar por la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas frágiles como los páramos.

La unidad de planificación propuesta para la gestión del agua es la cuenca hidrográfica, pero en la práctica la planificación tiene que adaptarse a las construcciones territoriales relacionadas con el uso del agua, que responden a consideraciones sociales, culturales e históricas, que no siempre coinciden con la unidad hidrológica. Esto no se ha tomado en cuenta en la ley y podría generar problemas y conflictos en la gestión local de los recursos hídricos.

Finalmente, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua el 31 de julio del 2014, previo primer debate en noviembre 2009 y segundo debate en mayo 2010 y junio 2014. Como puede verse, fue un proceso largo, interrumpido en varias ocasiones por los desacuerdos con las organizaciones sociales vinculadas al agua, que se traducían en movilizaciones, protestas y demandas al gobierno, con un consecuente desgaste político del mismo.

En relación a los mandatos establecidos en la Constitución del 2008 y a las propuestas surgidas desde las organizaciones sociales, podemos decir que en la nueva Ley de Aguas hay algunos puntos que se ratificaron, se acogieron y otros que no, como consta en el análisis que se presenta a continuación.

En relación a los principios constitucionales básicamente se ratifican en la ley, en el artículo 4 (Ley Orgánica de Recursos Hídricos 2014, 4), en este sentido los más importantes son que el agua es un patrimonio nacional y estratégico; un bien de dominio público, inalienable, imprescriptible e inembargable; que el acceso al agua es un derecho humano y que el Estado debe garantizar un acceso equitativo al agua en el marco de una gestión pública o comunitaria. También en la Ley de Recursos Hídricos (4) se pone especial énfasis en la prohibición de privatización del agua, en el artículo 6, por lo mismo esta no puede ser objeto de ningún acuerdo comercial con gobierno, entidad multilateral o empresa privada nacional o extranjera. En consecuencia se prohíbe toda delegación al sector privado de la gestión del agua.

Este hecho tiene vital importancia porque ratifica el espíritu de la Constitución en los temas claves para la gestión del agua.

En términos de la institucionalidad del agua se introduce la idea de un Sistema nacional estratégico del agua, que tiene como objetivos articular a los actores que forman parte del sistema y generar mecanismos e instancias para coordinar la planificación de la política pública; este sistema estará liderado por la Autoridad Única del Agua, que deberá ejercer la rectoría y ejecutar las políticas públicas relativas a la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, como consta en los artículos 15, 16, 17 y 18 de la nueva Ley de Recursos Hídricos (6 y 7).

En relación a la demanda de la CONAIE y ECUARUNARI, de introducir un Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua, formalmente se recoge en el artículo 19 y 20 de la Ley de Recursos Hídricos (8). Sin embargo, en primera instancia se pueden identificar algunas limitaciones para responder a la demanda original de las organizaciones sociales, relacionadas con la composición y las atribuciones asignadas. Tal como se plantea hay una mezcla muy heterogénea de miembros, de diversos tipos y escalas de organización social, con muy diversos intereses y posiciones, incluidos los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades. Algunas de esas representaciones todavía no están organizadas a nivel nacional. La visión de participación queda relegada a un nivel secundario de información y consulta, pero sin capacidad real en las instancias de decisión en los niveles nacional y local. Además esta instancia queda supeditada a la Ley y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que están alineados a la visión y disposiciones del Ejecutivo, por lo que no mantienen la independencia que se requiere y por tanto no representan los intereses de la sociedad civil.

Una instancia nueva que aparece en esta ley es la Agencia de Regulación y Control del Agua - ARCA, que deberá dictar, establecer y controlar el cumplimiento de las normas técnicas sectoriales para la gestión del agua, coordinar con la Autoridad Ambiental Nacional la regulación y control de la cantidad y calidad del agua, regular y controlar la aplicación de criterios técnicos para la fijación de tarifas, controlar y sancionar el incumplimiento de las regulaciones nacionales, regular y controlar la gestión técnica de los servicios públicos básicos vinculados con el agua, entre otras de sus competencias que constan en el artículo 23 de la Ley de Recursos Hídricos (8 y 9). Adicionalmente, el ARCA será la encargada de controlar las autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua, que previamente serán otorgadas

por la Autoridad Nacional del Agua, conforme consta en el artículo 131 de la Ley de Recursos Hídricos (26).

En el caso de la Autoridad Nacional del Agua, se establece la posibilidad de la intervención a las juntas administradoras de agua potable cuando éstas no hayan cumplido un plan de mejoras aprobada por la SENAGUA, conforme se menciona en el artículo 51 de la Ley de Recursos Hídricos (14). La intervención será realizada por el municipio correspondiente o, por delegación de este GAD a la respectiva junta parroquial. Por otro lado, las juntas de agua de consumo humano y riego están obligadas a entregar información de su gestión a pedido de la SENAGUA, artículos 44 y 47 de la Ley de Recursos Hídricos (13 y 14).

En este sentido, con estas competencias asumidas tanto por el ARCA como por la Autoridad Nacional del Agua, podemos ver como el Estado asume un nuevo rol en la gestión del agua, como interventor que autoriza y fiscaliza (Zapatta 2014).

En relación al rol de las juntas de riego y de agua de consumo humano se reconocen las formas colectivas y tradicionales del agua, en coherencia con los derechos colectivos señalados en la Constitución. Sin embargo, en la práctica se reconoce una autonomía limitada a las organizaciones de usuarios, puesto que éstas no tendrían la posibilidad de definir sus propias formas de estructuración social; lo que sí reconoce la ley es una autonomía administrativa, financiera y de gestión interna de las juntas (artículos 48 y 49). La Ley establece que el procedimiento para conformar las juntas de agua potable, será desarrollado por un Reglamento que elaborará la SENAGUA. A todo lo cual habría que sumar, la disposición de que, en donde hayan municipios que presten los servicios de agua potable de manera directa o a través de una empresa pública, no podrán constituirse juntas administradoras de agua potable y saneamiento, artículo 43 de la Ley de Recursos Hídricos (13 y 14).

Sobre la posibilidad de establecer alianzas público - comunitarias, no hay un desarrollo normativo en la ley, sólo referencias de carácter muy general, lo que constituye un limitante para poner en práctica este mandato constitucional. La gestión comunitaria está orientada a la participación en la protección del agua y a la administración, operación y mantenimiento de la infraestructura, que no se encuentre bajo la administración del Estado.

El enfoque de gestión en la nueva Ley de Recursos Hídricos (10) hace referencia a la gestión integrada e integral de los recursos hídricos, con un enfoque ecosistémico y por cuenca hidrográfica como unidad territorial. Como herramienta

de gestión se introducen los planes de recursos hídricos, conforme consta en los artículos 28, 29 y 30, que son responsabilidad del Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para el ejercicio de sus respectivas competencias.

El tema de las aguas subterráneas no conlleva cambios significativos en relación a cómo ha sido abordado en la Ley de Aguas del año 1972. En general, tienen el mismo tratamiento que se da a las aguas superficiales. No existe en el país un programa especial dedicado a la gestión de la problemática de las aguas subterráneas; por el contrario, las intervenciones públicas se han enfocado en fomentar las explotaciones de acuíferos para enfrentar problemas de desabastecimiento de agua o de sequías.

Esto representa un problema, ya que con el desarrollo de la agricultura especializada intensiva en capital ocurrido en las tres últimas décadas, la empresa se volcó a perforar cientos de pozos en nuestro territorio, especialmente para la producción de cultivos de exportación como flores y banano, hortalizas y frutas tropicales, así como para bienes de consumo doméstico como el caso de la caña, palma africana, ganadería intensiva (Gaybor 2008, 39). En ocasiones, el agua de buena calidad es extraída de los pozos y se contaminan las aguas superficiales por el uso de plaguicidas, agro tóxicos y fertilizantes químicos. No existe un registro fidedigno sobre el uso de las aguas subterráneas porque en muchos casos los pozos se perforan de manera oculta, sin pedir autorización al Estado.

En el caso de las concesiones de uso y aprovechamiento del agua subterránea que están registradas, se evidencia que la mayoría están concentradas en los grandes monopolios de producción de los cultivos intensivos, especialmente para la exportación. El uso del agua de pozo para riego crece rápido, en apenas dos años entre el 2005 al 2007, subió en 53% el caudal entregado por el Estado, mientras que el caudal concesionado de todas las fuentes sólo crece en un 13% (Gaybor 2008, 39). Esta es otra de las formas de concentración del agua sobre la cual no se tiene ningún control.

5. Los temas pendientes en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos

Hay algunos temas que quedaron pendientes y que no fueron abordados de manera explícita y detallada en la nueva Ley de Recursos Hídricos:

- Se habla de la entrega de una cantidad mínima de agua en la provisión de servicios de agua potable que no estará sujeta a ninguna tarifa; y también se

hace referencia a que las tarifas de los servicios serán diferenciadas y considerarán la situación socio económica de las personas con menores ingresos, artículos 140 y 139 de la Ley de Recursos Hídricos (27); sin embargo no se ha desarrollado de manera específica los criterios y mecanismos para garantizar el enfoque de la tarifa mínima y de las tarifas socialmente diferenciadas, por lo que su puesta en práctica queda en riesgo.

- La necesidad de fijar condiciones técnicas mínimas para prevenir y mitigar los impactos negativos de las actividades mineras e hidrocarburíferas, sobre la cantidad y calidad de las aguas
- La necesidad de establecer cuestiones elementales en una ley, como por ejemplo desarrollar el procedimiento para el otorgamiento de derechos de uso y/o aprovechamiento del agua
- Las reiteradas referencias a un posterior desarrollo normativo en el Reglamento a la Ley de Recursos Hídricos, lo que le da un poder discrecional a la Autoridad Nacional del Agua - SENAGUA que podría ser utilizado en función de la visión de desarrollo del gobierno y de las prioridades establecidas en la propuesta de la Nueva Matriz Productiva, como por ejemplo el impulso a la minería.

Capítulo segundo

La Gestión Pública del Agua - Una visión desde el Estado

Este capítulo tiene como propósito analizar qué es y qué implicaciones tiene la gestión pública del agua. A tal efecto, se comenzará analizando cómo se concibe lo público y cuál es el rol del Estado en el espacio público. Luego se reflexionará sobre los modelos de gestión del agua en relación con el enfoque de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), sus planteamientos y los cuestionamientos que se hacen a este enfoque. A continuación nos concentraremos en el modelo de gestión pública, sus características, cuál es la visión y el rol del Estado en el actual gobierno de Rafael Correa y cuáles son los cambios normativos, institucionales y de la política pública que prevalecen actualmente en la gestión del agua.

1. La concepción de lo público y el rol del Estado

A continuación se presentan algunas definiciones sobre lo público, que nos permitirán aclarar cuál es el concepto que utilizamos en este estudio. La distinción entre lo público y lo privado tiene su origen en las concepciones griegas de *oikos* y *polis*. La relación de ambos conceptos adquiere un matiz de dicotomía. Mientras el *oikos* remite al espacio privado o doméstico, la *polis* remite al espacio público y se constituye en el ámbito propiamente político, donde los hombres abordan colectivamente los problemas comunes de la ciudad.

En la concepción griega lo público se asocia a la política, a la visibilidad y a un espacio donde se tratan asuntos comunes, es decir, políticos. Por su parte la tradición romana constituyó la dicotomía a través de la noción de *res pública* (res pública), es decir, aquella propiedad accesible al *populus*, en contraposición al ámbito de la *res privada* que se sitúa en la esfera del manejo del patrimonio por parte del jefe de la familia en el ámbito del hogar. Es evidente que en el derecho romano la idea de *res pública* está asociada a la soberanía estatal y al gobierno de los asuntos comunes (Retamozo 2006, 28).

La génesis de la constitución del espacio público moderno se ubica en el siglo XVI. El análisis de la esfera pública burguesa se asocia al proceso social vinculado a la emergencia del capitalismo. El flujo de mercancías, la conformación de mercados

y la formación de Estados nacionales, con su territorialidad y organización burocrática dieron sustento al nuevo orden. El orden moderno instituyó dos espacios, por un lado el de la autoridad política y por otro el espacio privado ligado al mercado (Retamozo 2006, 29). La dicotomía público - privado implica las diferentes concepciones de vinculación de lo social con lo político, del mercado con el Estado y de lo personal con lo colectivo.

Por otro lado, hay que distinguir dos nociones de lo público, por un lado una vinculada a la institucionalizada del Estado y lo gubernamental, y por otro una definición sociológica de lo público como espacio de interacción social. El espacio público es la fuente de las funciones de crítica y control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública.

Dentro de lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal. La propia esfera pública estatal para tornarse realmente pública requiere del fortalecimiento de la crítica y del control de la sociedad sobre el Estado. La importancia creciente que adquiere la noción de lo público está directamente vinculada a la conciencia de que el Estado ha estado expuesto - sobre todo en el siglo XX - a un proceso de privatización, dominado y capturado por intereses particulares, tanto de corporaciones privadas como de las propias burocracias (Bresser Pereira y Cunill Grau 1998, 31-32).

El interés público no existe de forma absoluta sino de forma relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común. Por eso podemos decir que se requiere un control social sobre la esfera pública estatal. En la esfera pública podemos encontrar jerarquías, asimetrías y relaciones de poder. El campo público no es un lugar armonioso y no conflictivo, no es la suma de los espacios públicos sino un lugar inter subjetivo de encuentro, disputa, consenso y construcción de hegemonía.

2. Los modelos de gestión del agua y el enfoque de GIRH

Ahora a partir de esta base conceptual, se puede analizar con un mejor criterio cuáles son los diferentes modelos de gestión presentes en América Latina para abordar el problema del agua. Existen diversas maneras de caracterizar la gestión del agua, una de ellas es en cuanto a la función de quién gestiona el agua, de qué manera se toman las decisiones y cuáles son los objetivos finales que motivan su accionar. El concepto de gestión aquí lo asumimos como dirección, gobierno, actividades

destinadas al cumplimiento de objetivos. Bajo esta perspectiva podemos decir que existen tres modelos de gestión del agua: pública, privada y comunitaria.

La gestión pública del agua, entendida como la gestión institucional - estatal, de la que nos ocupamos en este capítulo, en los últimos años en América Latina ha sido influenciada por los principios del enfoque de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos - GIRH, el cual se asienta sobre la idea de que el Estado es el responsable de elaborar políticas y crear un marco normativo adecuado, mientras que las empresas y gobiernos locales deben ofrecer servicios de agua potable y explotar los recursos en términos sustentables. Para entender mejor cuáles son los lineamientos planteados por este enfoque, a continuación me remito a explicar cuáles son sus orígenes y que principios de gestión se plantean.

Desde los años 70, el agua ocupa un puesto central en la agenda mundial. Se han organizado una serie de eventos internacionales con la finalidad de definir políticas globales para la gestión del recurso hídrico. Inicialmente, el problema fundamental era garantizar el acceso al agua potable y saneamiento, luego se puso énfasis en la preservación y conservación del recurso con un enfoque ecologista.

En este marco, nace la concepción de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos - GIRH que se convirtió en la trama normativa de la acción pública en cuanto a gestión del agua. Nació de una nueva visión del agua, originalmente de los principios fundamentales establecidos en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente en Dublín (1992) y los planteamientos de políticas públicas que se definieron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro, a través de la Agenda 21. Sus principios se renovaron en el cuarto Foro Mundial del Agua realizado en México (2006). Algunos organismos internacionales como la FAO, la ONU y la CEPAL e instituciones financieras como el BID y el BM impulsaron este cambio en la política hídrica internacional. Numerosos países latinoamericanos debieron adoptar progresivamente este nuevo paradigma para recibir un apoyo económico por parte de estas entidades.

Para promover la adopción de esta nueva visión y contar con un mecanismo institucional que facilite una amplia participación en torno a la temática del agua, se creó la Asociación Mundial del Agua (Global Water Partnership - GWP), en 1996, por iniciativa del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Sueca para el Desarrollo. La Asociación Mundial del Agua (GWP) ha definido la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH),

como: ñun proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitalesö (GWP 2000, 15).

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos tiene 4 planteamientos centrales: todos los usos de los recursos hídricos se deben considerar en conjunto y no de una manera sectorial, las asignaciones de agua y las decisiones de gestión deben considerar los efectos de cada uso en los otros; el reconocimiento del valor económico del agua; la gestión del agua a nivel de cuencas hidrográficas; y, la participación social vinculada a la gobernabilidad.

En este marco, se da inicio a una extensa producción de propuestas que ponen énfasis en reformas de orden institucional, que implican cambios en los marcos legales, en las políticas públicas, en la planificación, basados en el desarrollo de capacidades y conocimientos.

A partir de un análisis crítico de las propuestas del enfoque de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y de su posible aplicabilidad en Ecuador, surgen las siguientes reflexiones e inquietudes (Arroyo 2005):

Se plantea como un enfoque ñidealö que pone demasiado énfasis en los aspectos institucionales y normativos. Responde a una visión tecnocrática que hasta el momento ha sido incapaz de recoger las distintas realidades y particularidades de los países de América Latina.

Está inscrito en una lógica neoliberal, que promueve el mercado, la privatización de los servicios de agua y los instrumentos de compensación económica como una panacea, pero que no resuelve los problemas de fondo de la gestión; y más bien podría contribuir a profundizar las brechas e inequidades sociales, atentando contra el principio del ñagua como un derecho humano fundamentalö.

Se requiere redefinir el rol y las responsabilidades del Estado frente a este recurso estratégico y vital, rescatando las experiencias positivas de gestión del agua desde instancias públicas, que han demostrado ser eficientes y a la vez velar por las necesidades de la población en términos de equidad y justicia social.

La GIRH ignora el tema del poder y no se plantea problemas de fondo como la distribución inequitativa del agua. Este es un aspecto fundamental para entender la problemática del agua y para cambiar las lógicas de manejo del agua desde una

visión de las prioridades del país y no desde las lógicas de los grupos de poder y del modelo capitalista de producción, que concentra el agua en manos de quienes sustentan el poder económico, social y político.

La GIRH oculta el aspecto político y las relaciones de poder involucradas en la gestión del agua. En la práctica la GIRH se interpreta muy frecuentemente en el sentido de establecer una agencia del agua tecnocrática única, en la que se concentran todos los conocimientos y poderes. El foco en administración y experticia deja poco margen para comprender cómo la escasez estructural del agua es causada por la captación de recursos por parte de los grupos dominantes, y los resultantes patrones de desigualdad de acceso al agua y a los espacios de toma de decisiones (Boelens 2008).

En un contexto internacional con un predominio del neoliberalismo que promueve las ventajas de la gestión privada es importante revalorizar la necesidad de una gestión pública. El rol y la responsabilidad del Estado frente a este recurso estratégico y vital no pueden ser suplantados ni delegados al sector privado. Esto sólo es posible de revertir en gobiernos con un pensamiento anti hegemónico y que sean críticos al modelo capitalista y a las tendencias de la globalización.

Como lo menciona la investigadora peruana, Patricia Urteaga (2010, 61):

«La hegemonía del modelo de desarrollo neoliberal está pautada por procesos económicos globales que presionan a los Estados para favorecer políticas públicas que ofrezcan más *commodities* ó el agua y otros recursos relacionados - en el mercado mundial. Este colisiona con los modelos de los pequeños agricultores, campesinos e indígenas que producen para el autoconsumo o para la comercialización a pequeña y mediana escala. Los gobiernos, a su vez, presionan a los usuarios más vulnerables para entregar sus recursos o cederlos a los usuarios económicamente más eficientes (por ejemplo, empresas mineras, agroindustriales, etc.)»

De otro lado, en algunos países de América Latina, luego de varios intentos de privatización del agua para consumo humano como los que se dieron en Bolivia con la Becthel que provocó la «Guerra del Agua», en Argentina con la Suez, en Uruguay con Aguas de Barcelona y la Suez, donde la lucha popular expulsó a las multinacionales, se vieron enfrentados a un desmantelamiento del sector público y a una deslegitimización de la visión socio cultural de este importante recurso. El agua tiene múltiples valores: ambientales, ecológicos, sociales, culturales y económicos.

No es posible negarlo y privilegiar únicamente el valor económico y en este sentido tratar de transformar el agua en una mercancía sujeta a la lógica del mercado.

En contraposición a estas dinámicas actualmente se desarrollan procesos de recuperación del rol del Estado en la gestión del agua y se está trabajando en la construcción de un modelo público exitoso, que consolide el derecho humano al agua, con visión sustentable, de equidad y accesibilidad en términos de justicia hídrica, que haga frente a todas las imposiciones y políticas impulsadas por el modelo de desarrollo capitalista neoliberal, que pretende condicionar la gestión del agua.

El agua es un bien social que debe ser utilizado pensando en garantizar su sostenibilidad para las futuras generaciones, con criterios de equidad y tomando en cuenta que es un derecho humano fundamental. Esta finalidad requiere de una gestión que gire en torno al agua como un servicio público regulado por el Estado y gestionado con la participación de la colectividad.

La concepción del agua como derecho humano fundamental está relacionada con la territorialidad y con la defensa de los bienes naturales que hacen posible que las aguas se produzcan y con el valor que tiene para los pueblos su patrimonio ambiental como garante del ciclo hídrico.

La gestión del agua implica un proceso desde la captación en la fuente hídrica, en forma sustentable, hasta la llegada a los usuarios en calidad, cantidad suficiente y de manera oportuna para los diferentes usos que hacen posible la vida de una comunidad. Dicha gestión implica un conjunto de actividades y los medios necesarios para lograr como objetivo el uso y distribución del agua. La gestión del agua responde a una interacción social, no es un hecho meramente técnico. La gestión pública del agua comprende aspectos políticos y técnicos, ambos son importantes e interdependientes.

En la actualidad, la concepción de modelo público de gestión sustentable del recurso hídrico implica tomar en cuenta al territorio como un sistema integral para la reproducción de la cultura, la defensa y cuidado de las fuentes y las cuencas hídricas. Hoy lo público no se concibe exclusivamente como lo que hace parte del Estado o es regulado por el mismo, abriendo así la posibilidad de acuerdos de asociación públicos - comunitarios, en los que no es imprescindible la participación del Estado (Roa Avendaño y Urrea 2010, 273).

Mientras el discurso neoliberal articula y expresa los problemas del agua en términos de eficiencia de mercado, competencia y productividad, y refleja una cultura y unos valores relacionados con la autonomía individual y la racionalidad económica, los movimientos indígenas hacen hincapié en la reciprocidad y la necesidad de acción colectiva (Zwarteveen y Boelens 2011).

Para entender las reformas normativas y las políticas hídricas planteadas por el Estado es importante entender los enfoques globales como la GIRH, que han tenido mucha influencia en estos cambios. La dinámica de la política del agua y las leyes no pueden entenderse sin examinar también las relaciones de poder, los discursos y las prácticas que guían las percepciones de los problemas y las soluciones propuestas.

3. El gobierno de Rafael Correa y los cambios en la correlación de fuerzas

En el segundo mandato de Rafael Correa (2009-2013) se pone en mayor evidencia la tendencia neodesarrollista de corte neokeynesiano, que mantiene elementos de la economía extractivista en la explotación de los recursos naturales, lo que ha dejado de lado y excluidas del poder a las posiciones de carácter social y ambiental que estuvieron presentes al inicio de este Régimen en el 2006. Esto también ha significado un punto de quiebre con algunas organizaciones sociales, antes aliadas del gobierno.

La configuración del Estado mantiene en el actual patrón de acumulación o matriz productiva en curso un impulso a la vía de explotación extractivista de los recursos naturales (mineros, agrícolas, petroleros y biocombustibles) ligados al capital transnacional. En este contexto, cuestiones relativas a la agricultura, el cambio de relaciones de propiedad y la desprivatización del agua, propuestas por la Constitución de Montecristi, han sido relegadas a segundo plano o articuladas al patrón hegemónico de acumulación que ha favorecido los intereses de los sectores agrícolas empresariales dedicados a la vieja y la nueva exportación de productos agrícolas y agroindustriales, la llamada vía del *agrobusiness* (Muñoz 2013, 120-133).

En el gobierno de Correa se logra la recuperación de espacios de acción estatal y de su capacidad de intervención después del desmantelamiento del Estado vivido en los años de la *larga noche neoliberal*. Se ha reestructurado un Estado capitalista de corte tecnocrático. Se ha impulsado cambios para lograr el fortalecimiento de la intervención estatal y la planificación centralizada que impulsa

limitadamente la descentralización y la propuesta de un Estado plurinacional. Se ha consolidado jurídicamente a favor del Estado el uso de los recursos naturales, otorgando garantías a su explotación, principalmente del petróleo.

Alianza País y su Revolución Ciudadana en un momento representó la posición contrahegemónica del movimiento indígena de 1990, a partir de una necesidad coyuntural electoralista de un gobierno con un contenido caudillista - populista. Pero luego, a partir del segundo mandato de Rafael Correa se pone en evidencia el enfrentamiento del gobierno con los movimientos sociales, en torno a la aprobación del proyecto de Ley de Recursos Hídricos.

El actual gobierno desarrolla un proceso creciente de concentración del poder, por lo que se lo ha calificado como autoritario y populista. Se trata de un régimen político que estructura una institucionalidad que limita la existencia de contrapesos de poder y la independencia de las otras funciones del Estado (Legislativa, Judicial, Electoral y de Participación Ciudadana). En el nivel social, se han reducido los espacios para establecer mínimos consensos entre Estado, actores políticos y sociedad.

En este segundo mandato del gobierno se ha debilitado a los movimientos sociales, dividiéndolos y coptando a sus líderes. También se ha limitado los espacios de deliberación y organización. Esto es contrario a lo que sucedía en el proceso de debate de la Asamblea Constituyente, donde a través de espacios de diálogo y participación se recogieron las sugerencias de las organizaciones sociales en la Constitución que fue aprobada en el 2008. Podemos ver que la correlación de fuerzas ha cambiado y que en el gobierno actualmente tienen mayor peso los grupos con posturas conservadoras de derecha y vinculados a los intereses del capital extractivista. La implementación de este modelo extractivista a futuro puede desencadenar conflictos sociales importantes.

4. El rol del Estado y la nueva institucionalidad para la gestión del agua

Tomando en cuenta lo analizado en el subtítulo anterior a continuación se revisará algunas propuestas de la política pública impulsadas por el actual gobierno de Rafael Correa, que se traducen en herramientas de gestión como las leyes, algunas normativas relacionadas con la gestión del agua y la planificación nacional, y se intentará proponer una reflexión en este marco sobre cuál debe ser el rol que asuma el Estado en la gestión pública del agua.

Además de los cambios realizados en la Constitución del 2008 y en la Ley de Recursos Hídricos del 2014, que se analizaron en el capítulo I, la visión de desarrollo del nuevo gobierno y su concepción sobre la gestión de los recursos hídricos se expresa también el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES. En el punto referido a la nueva agenda pública se habla de la recuperación de la planificación pública y la afirmación del rol del Estado como promotor del desarrollo (SENPLADES 2013, 30-31).

En esta propuesta de desarrollo también se plantea una transformación radical en la matriz productiva del Ecuador, fundamentada en la adición de valor agregado y sustentada en la investigación y la tecnología. La disminución del volumen de producción petrolera obliga a buscar otras alternativas de recursos energéticos, como la generación de energía a través de la hidroelectricidad. Por otro lado, se plantea también priorizar la minería a cielo abierto y la agricultura de exportación, intensiva y empresarial; lo que preocupa por las implicaciones ambientales, los problemas de contaminación en los recursos hídricos, la concentración del agua y la tierra en manos de los sectores de los agronegocios y el despojo a los pequeños productores.

Los temas específicos relacionados con la gestión de los recursos hídricos se encuentran en el objetivo 4 del Plan del Buen Vivir, "Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable", que en la política 4.2 plantea "Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiental" (SENPLADES 2009, 232). Específicamente se propone el diseño y aplicación de reformas institucionales para fortalecer la regulación, el acceso, la calidad y recuperación de los recursos hídricos y la implementación de un proceso de desconcentración y descentralización; a la par, se propone estimular la gestión comunitaria responsable de la gestión del recurso y fortalecer las capacidades de las organizaciones campesinas e indígenas. En el objetivo 3, "Mejorar la calidad de vida de la población", en la política 3.6 se propone "Ampliar la cobertura y acceso a agua de calidad para consumo humano y a servicios de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de residuos" (SENPLADES 2009, 205).

Paralelamente se da un proceso de fortalecimiento del rol del Estado a través de la creación de una nueva institucionalidad en el sector agua.

Con la finalidad de entender el alcance de los cambios propuestos, a continuación se presenta un breve análisis de la evolución en la institucionalidad del agua hasta llegar al momento actual, lo que se puede observar en los gráficos 1 y 2, así como en el cuadro 1, ubicados al final de este capítulo. Este análisis pone énfasis en los dos principales usos del agua: el riego y el agua para consumo humano.

La institucionalidad orientada específicamente al tema de las aguas recién empieza a configurarse en los años 40 del pasado siglo XX. En 1944 se dicta la Ley de Riego y Saneamiento del Suelo y la Ley de Promoción de Obras de Irrigación y Política Hidráulica. En base a esa legislación se crea la Caja Nacional de Riego, para canalizar las inversiones en infraestructura para la irrigación. Esta instancia no tenía atribuciones de planificación, regulación o control del riego, era una entidad que se encargaba únicamente de la construcción de infraestructura de riego.

En 1966 el país experimentó un gran salto en la institucionalidad de las aguas, con la promulgación del Decreto Ley 1551 de Creación del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), entidad que asumió las competencias y activos de la Caja Nacional de Riego. Y paralelamente, en el año 1965, mediante Ley se crea el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias - IEOS, entidad que nace con el mandato de apoyar la gestión de los sistemas de agua de consumo doméstico y saneamiento.

En 1972, mediante Decreto Supremo 369, el Gobierno de Rodríguez Lara expide la Ley de Aguas, que es en realidad una Ley de nacionalización de las aguas (Récalt 2011, 39). Todo lo referente a la administración de los recursos hídricos y las concesiones de derechos de uso y aprovechamiento de las aguas, pasó a ser de entera responsabilidad del INERHI, a través de sus Agencias de Agua.

La constitución y desarrollo del INERHI así como la Ley de Aguas del año 72, son los pilares fundamentales sobre los cuales el Estado desarrolló un modelo de gestión pública de las aguas.

A finales de los 80 e inicios de los 90, el esquema institucional en materia de aguas, empieza a sufrir un proceso de desestructuración. Para comprender mejor ese proceso, es necesario ubicar el escenario político de fines de los años 80. El gobierno de Borja Cevallos (1988 -1992), había dado continuidad a la aplicación de políticas económicas que en el Ecuador se venían implementando desde el año 1982, siguiendo el libreto establecido por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Tales políticas, caracterizadas comúnmente como neoliberales, tenían dos componentes principales: a) La estabilización macroeconómica

vía políticas fiscales, cambiarias, monetarias; y, b) La reforma estructural del Estado vía desregulación de la economía, privatización de empresas y entidades públicas y descentralización de la administración pública.

En el marco de la aplicación de políticas de reforma estructural del Estado, en el gobierno de Borja cobró fuerza el proceso de debilitamiento del INERHI, cuando el entonces Ministerio de Bienestar Social, en el marco de los proyectos de desarrollo rural integral (DRI), asumió competencias del INERHI, ejecutando obras de riego en varias provincias.

Dando continuidad, el gobierno de Durán Ballén (1992 - 1996), aplicó ortodoxamente políticas de corte neoliberal. En los hechos, en lo referente a la institucionalidad de las aguas, eso significó la extinción del INERHI y del IEOS y, el apareamiento de una multiplicidad de entidades públicas con atribuciones, funciones y responsabilidades en materia de aguas. El argumento fue que era necesario descentralizar y desconcentrar la gestión pública de las aguas.

En agosto de 1992, mediante Decreto Ejecutivo, las funciones del IEOS fueron delegadas a la entonces recién creada Subsecretaría de Agua y Saneamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI).

En octubre de 1994, mediante Decreto Ejecutivo, las funciones del INERHI son transferidas al naciente Consejo Nacional de Recursos Hídricos - CNRH y a 9 Corporaciones Regionales de Desarrollo: el Centro de Reversión Económica del Austro CREA (1958), el Centro de Rehabilitación de Manabí - CRM (1962), la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas - CEDEGE (1965) y, en el marco de un acuerdo internacional suscrito por Ecuador y Perú, se constituyó el Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador - PREDESUR (1971). Entre 1994 y 1995 se crearon adicionalmente la Corporación Regional para el Desarrollo de la Sierra Centro - CORSICEN, la Corporación Regional para el Desarrollo de la Sierra Norte - CORSINOR, la Corporación Regional de Desarrollo de El Oro - CODELORO, la Corporación Regional de Desarrollo de Chimborazo - CODERECH y, la Corporación Regional de Desarrollo de Cotopaxi - CODERECO.

A estos cambios institucionales, la Constitución de 1998 le agregó más complejidades, otorgando a los Consejos Provinciales funciones específicas en torno a la gestión del riego y el manejo de cuencas, lo que generó una fragmentación institucional y una superposición de competencias con sus respectivos conflictos para la gestión.

Con la llegada del nuevo gobierno de Rafael Correa en enero 2007 se produce un cambio de época, que tiene también implicaciones a nivel de la gestión del agua. Se propone pasar de un período neoliberal a un socialismo del siglo XXI, que entre otras cosas implica un enfoque nacionalista de la economía, la recuperación del rol del Estado y el fortalecimiento de la Autoridad Única del Agua.

En este marco, en mayo 2008 se crea la Secretaría Nacional del Agua - SENAGUA, a través del Decreto Ejecutivo 1088, que reemplaza al CNRH en su calidad de Autoridad Única del Agua. La SENAGUA se encargará de desarrollar una gestión integral e integrada de los recursos hídricos, mediante la administración del agua con un enfoque de cuencas y desde una visión ecosistémica y sustentable. Se constituye en el ente rector a nivel nacional al que le corresponde elaborar las políticas sectoriales para garantizar el derecho humano al agua, con una gestión y manejo descentralizado a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, conforme queda establecido en el COOTAD.

En abril 2014, mediante Decreto Ejecutivo No. 310, se reorganiza las competencias de la SENAGUA con la creación de la Agencia de Regulación y Control del Agua ó ARCA y de la Empresa Pública del Agua - EPA. La ARCA como su nombre lo dice tiene como función principal la regulación y el control, mientras que la EPA tiene a su cargo básicamente el diseño, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura hídrica de los sistemas multipropósito (Registro Oficial 2014, 5-9). Este tipo de grandes sistemas, que en su mayoría están ubicados en la Costa, tienen como uno de sus propósitos centrales la generación de energía hidroeléctrica y la producción agropecuaria para la exportación, que son parte de los objetivos estratégicos de desarrollo impulsados por este gobierno.

En relación al riego, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca - MAGAP, a través de la Subsecretaría de Riego y Drenaje - SRD asume la rectoría, regulación, planificación, seguimiento y evaluación del sector; mientras que las competencias de administración, operación y mantenimiento pasan del gobierno central a los gobiernos provinciales, conforme consta en la Constitución y se norma con mayor detalle en el COOTAD. En la actualidad esta subsecretaría está enfocada en el riego parcelario.

La Subsecretaría de Riego y Drenaje también desarrolló un instrumento de planificación entre junio 2010 y diciembre 2011, que es el Plan Nacional de Riego, base para la elaboración de los Planes Provinciales que orientarán la gestión de los

gobiernos provinciales en este ámbito. El Plan Nacional de Riego se plantea como objetivo general "Contribuir al mejoramiento del ingreso de la población rural y la productividad agropecuaria, en armonía con los principios del Buen Vivir y la soberanía alimentaria" (MAGAP 2013, 65). Lo más relevante del plan en relación a nuestro objeto de análisis consta en el objetivo 3 que ratifica la necesidad de fortalecer la institucionalidad y mejorar las capacidades del Estado, en un proceso de desconcentración y descentralización; y, en el objetivo 2 que plantea un fortalecimiento de los regantes para asumir una cogestión de los sistemas de riego (MAGAP 2013, 74-79).

Como podemos ver, a la par que se discutía la nueva Ley de Recursos Hídricos, con sus altibajos e interrupciones por las demandas de las organizaciones sociales que no encontraban eco, el gobierno iba adecuando la nueva institucionalidad del agua e introduciendo cambios en la gestión desde el Ejecutivo, usando como herramientas los decretos ejecutivos. En términos generales, se evidencia como se retoma el sentido de lo público y como el Estado retoma su rol en la gestión pública del agua, a la vez quedan establecidos algunos principios para una cogestión con las organizaciones sociales, sin que esto signifique una real participación en la toma de decisiones.

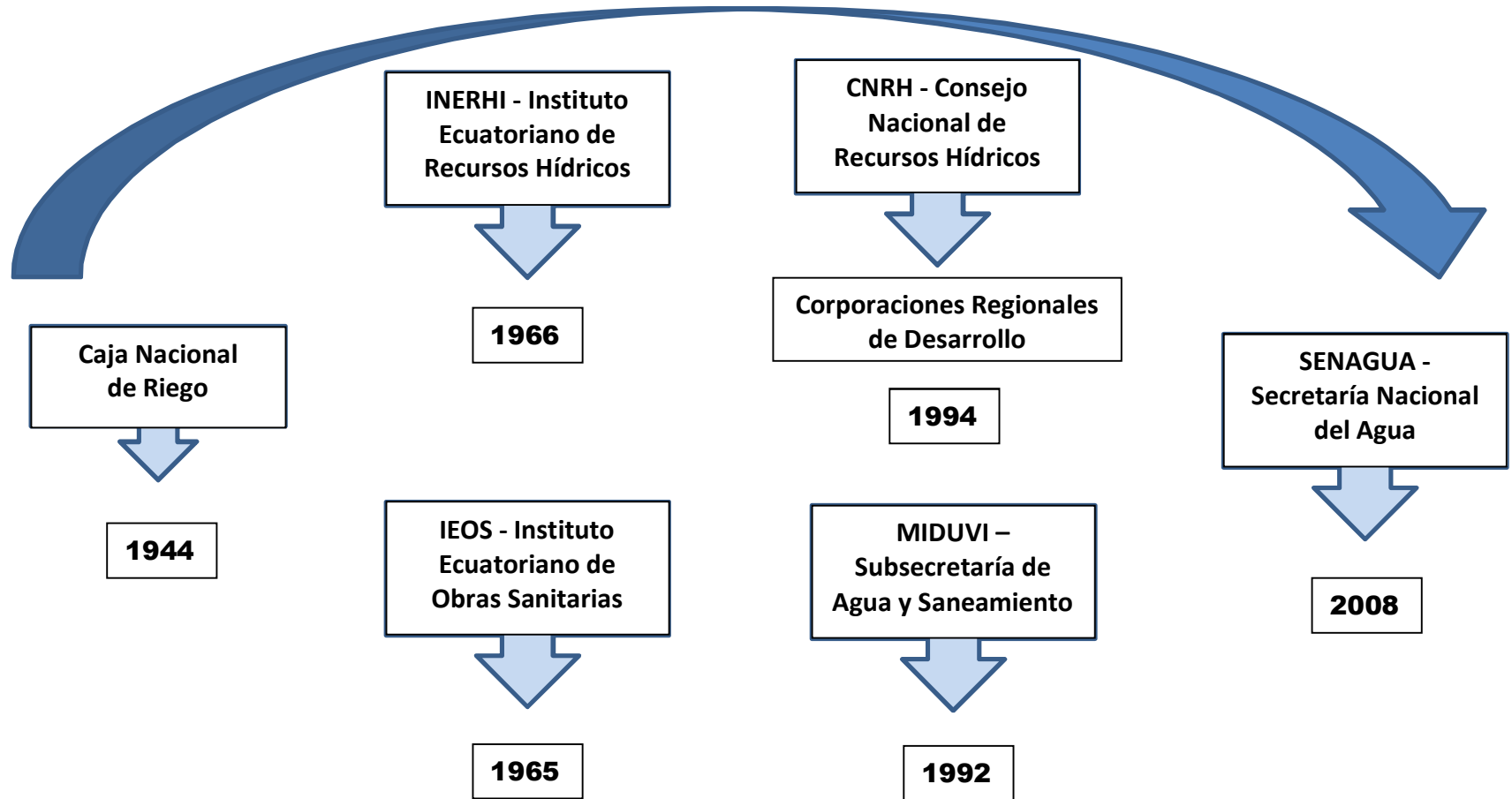
La posibilidad de concreción de algunos de los nuevos planteamientos, especialmente de una puesta en práctica de una gestión pública - comunitaria, en gran medida dependerán de lo que ocurra en los territorios concretos, a nivel local, de las nuevas capacidades que tendrán que desarrollarse en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales, de la capacidad de diálogo y movilización de las organizaciones sociales vinculadas a la gestión del agua para hacer valer sus derechos de participación y rendición de cuentas del Estado.

Por otro lado, no hay que olvidar las disputas concretas que se dan en las instancias nacionales, por ejemplo, por acceso a recursos en el presupuesto nacional, por la asignación de nuevos roles a las instituciones vinculadas a la gestión del agua, como la SENAGUA, el ARCA, la EPA, la Subsecretaría de Riego y Drenaje del MAGAP y la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento (antes ubicada en el MIDUVI y ahora en la SENAGUA).

En este marco, vale señalar que no basta con plasmar los cambios demandados en los marcos legales y normativos, la gestión del agua implica relaciones de poder.

Gráfico 1

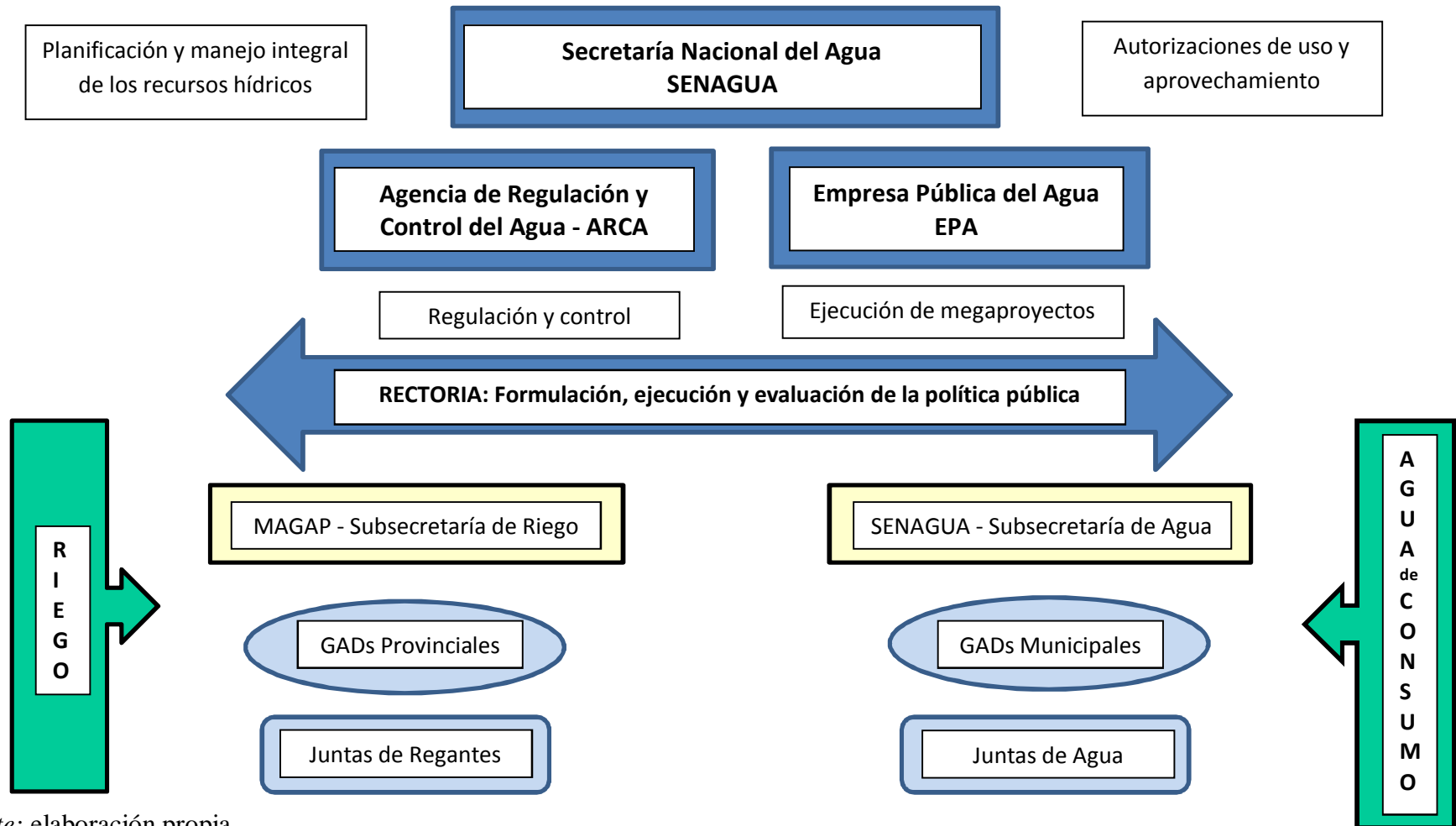
Evolución de la institucionalidad del agua



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2

Actual estructura de la institucionalidad del agua



Fuente: elaboración propia

Cuadro 1

Evolución de la institucionalidad del agua en el Ecuador

Período	Instituciones	Competencias	Políticas Públicas	Características
<p>Construccionista y modernizador</p> <p>(1944 - 1990)</p>	<p>Caja Nacional de Riego (1944)</p> <p>INERHI (1966)</p> <p>IEOS (1965)</p>	<p>Construcción de infraestructura de riego</p> <p>Administración de los recursos hídricos: concesiones de derechos de uso y aprovechamiento de las aguas</p> <p>Riego: planificación, infraestructura</p> <p>Construcción y gestión de los sistemas de agua de consumo doméstico y saneamiento</p>	<p>Desarrollista</p> <p>Modelo cepalino</p>	<p>Total protagonismo del Estado en la gestión de proyectos de riego y agua.</p> <p>La construcción de infraestructura es la prioridad.</p> <p>Sin interrelación entre lo técnico y lo social.</p> <p>No se considera la participación de los usuarios ni se les transfiere capacidades.</p>
<p>Modelo neoliberal, privatización y transferencias</p> <p>(1990 - 2008)</p>	<p>CNRH - Consejo Nacional de Recursos Hídricos (1994)</p> <p>9 Corporaciones de Desarrollo: CREA, CEDEGE, CRM, PREDESUR, CORSICEN, CORSINOR, CODELORO, CODERECH, CODERECO (1994) + MAGAP + Consejos Provinciales</p> <p>MIDUVI . Subsecretaría de Agua y Saneamiento (1992) + Municipios</p>	<p>Administración de las aguas</p> <p>Riego + desarrollo productivo + control de inundaciones</p> <p>Agua para consumo humano y saneamiento</p>	<p>Ajuste estructural - Ajuste hídrico</p> <p>Lineamientos del BM - Banco Mundial y del BID - Banco Interamericano de Desarrollo</p>	<p>Transferencia de la administración de sistemas de riego estatales a los usuarios.</p> <p>Delegación de los servicios de provisión de agua de consumo - privatización</p> <p>Autoridad nacional débil.</p> <p>Dispersión institucional y conflictos de competencias.</p> <p>Usuarios sin representación</p>

Período	Instituciones	Competencias	Políticas Públicas	Características
Fortalecimiento del rol del Estado 2008 - Hasta el momento	SENAGUA (2008) ARCA (2014) EPA (2014) MAGAP - Subsecretaría de Riego SENAGUA - Subsecretaría de Agua de Consumo Humano GADs Provinciales GADS Municipales Juntas de Riego Juntas de Agua	Rectoría Planificación y gestión integral de los recursos hídricos Autorizaciones de uso y aprovechamiento Regulación y control Ejecución de megaproyectos Riego parcelario Políticas de agua y saneamiento Planificación y construcción de obras de riego + manejo de cuencas Prestación de servicios de agua y saneamiento AOM sistemas de riego AOM sistemas de agua	Sumac Kausay Descentralización Nueva matriz productiva Gestión pública - comunitaria	Recuperación del rol del Estado Fortalecimiento de la Autoridad Única del Agua Recuperación de la planificación pública Manejo integral de los recursos hídricos La cuenca hidrográfica como unidad de gestión. Visión que combina lo técnico con lo social Definición con mayor claridad de roles y competencias. Posibilidad de alianzas público - comunitarias

Fuente: elaboración propia.

Capítulo tercero

La Gestión Comunitaria del Agua - Una visión desde las Organizaciones Sociales

Este capítulo tiene como propósito analizar qué es y qué implicaciones tiene la gestión comunitaria. A tal efecto, se comenzará analizando el debate sobre el gobierno de los bienes comunes, especialmente los planteamientos teóricos de Elinor Ostrom⁶. Luego se analizan las fortalezas y debilidades de la gestión comunitaria. Se hace referencia a experiencias de gestión comunitaria en sistemas de agua de consumo humano en el Ecuador y específicamente se presenta la experiencia del CENAGRAP como un ejemplo de alianza pública - comunitaria desarrollada en la provincia de Cañar. Finalmente se analizan experiencias de gestión comunitaria del riego y su relación con la gestión social de los recursos naturales.

1. El gobierno de los bienes comunes

En el mundo de la academia y de la política pública está presente un debate actual sobre cuál es la mejor manera de administrar los recursos naturales utilizados por muchos individuos. Básicamente hay dos posiciones, que el Estado sea quien controle los recursos naturales para evitar su destrucción o que el mercado a través de la privatización sería la alternativa para la administración de este tipo de recursos.

En este debate, Garret Hardin como parte del pensamiento de los economistas tradicionales acuñó la expresión *la tragedia de los comunes*, que plantea que cuando muchos individuos utilizan simultáneamente un recurso escaso puede producirse un proceso de degradación, basado en la idea de que la propiedad de todos es la propiedad de nadie y que lo que es común para la mayoría es objeto de menor cuidado. *Hardin* había concluido que los individuos tienden a aumentar sus comportamientos egoístas cuando se enfrentan a situaciones de escasez en la explotación de cualquier recurso natural o bien común, de tal manera que se involucran en circunstancias no cooperativas y por lo mismo aceleran la degradación del bien que se encuentra en riesgo (Lara 2002, 264). Las personas que no

⁶ Ganadora del Premio Nobel de Economía por su estudio sobre el Gobierno de los Bienes Comunes.

estuvieren sujetas a ningún tipo de regulación estatal o a una definición clara de los derechos de propiedad agotarán los recursos comunes.

En la misma línea de reflexión Mancur Olson, en su libro *La lógica de la Acción Colectiva*, plantea la dificultad de lograr que los individuos persigan su bienestar común, en contraste con el bienestar individual. Se cuestiona el supuesto de que la posibilidad de beneficio para un grupo fuera suficiente para generar una acción colectiva para la consecución de ese beneficio. Olson argumentaba que *«a menos que el número de individuos sea muy pequeño, o a menos que exista coerción o algún otro dispositivo especial para hacer que los individuos actúen a favor de su interés común, individuos racionales con intereses propios no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupo»* (Ostrom 2011, 42).

El argumento de Olson plantea que cuando una persona no puede ser excluida de los beneficios que otros procuran, podría estar motivada a no contribuir en el esfuerzo común y caer así en la tentación de beneficiarse con el trabajo ajeno.

Frente a este tipo de planteamientos, Elinor Ostrom realizó un análisis del gobierno de los bienes comunes, a partir del estudio de varios casos alrededor del mundo, con el cual se cuestiona y reformulan algunos paradigmas y se demuestra que este tipo de bienes sí pueden ser administrados de forma colectiva, sin la intervención del Estado ni del mercado. Por esta razón, ella fue la primera mujer que ganó el Premio Nobel de Economía, en el 2009, con su obra *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. En su libro se plantea que, en determinadas condiciones, los individuos que utilizan un recurso de uso común sí pueden administrar de manera efectiva sus propios recursos.

Ostrom estudió sociedades en las cuales se han desarrollado diversas maneras institucionales y las comunidades han instaurado prácticas comunales que permiten la preservación de recursos comunes como los bosques, recursos hidrológicos, sistemas de irrigación y áreas de pastizales, evitando externalidades negativas en el medio ambiente. Se plantea la idea de la autoorganización y la autogestión de los recursos de uso común.

Ostrom propone un nuevo concepto de desarrollo de relaciones socio ecológicas sustentables, que parte de la constatación de que pequeños y medianos grupos de personas, en diferentes partes del mundo, pueden desarrollar sistemas de interacción social y crear procedimientos de coordinación para trabajar conjuntamente en la gestión colectiva de los recursos de uso común. Esto es posible

en el marco de relaciones de confianza recíproca y de normas sociales establecidas de común acuerdo. La mayoría de los sistemas analizados que resultaron efectivos están manejados por campesinos y agricultores, lo que nos remite también a la existencia de un capital social de organización presente en este tipo de grupos sociales.

En este sentido, como producto del análisis de casos realizado por Ostrom, ella logra establecer algunas condiciones o criterios que permiten que algunas instituciones logren gestionar los recursos de uso común de manera colectiva y por períodos de larga duración. Estos criterios son los siguientes:

1. Límites claramente definidos, en relación con los derechos de los individuos o las familias sobre la extracción de los recursos de uso común
2. Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión con las condiciones locales
3. Arreglos de elección colectiva, que pueden ser modificados en el tiempo
4. Monitoreo, que posibilita un compromiso creíble para seguir reglas y supervisar el cumplimiento de los acuerdos
5. Sanciones graduadas
6. Mecanismos para la resolución de conflictos
7. Reconocimiento mínimo de derechos de organización, por las autoridades gubernamentales externas

Ostrom cree que el problema del Estado y su autoorganización es la pérdida de efectividad, en parte, producto de normas estrictas desarrolladas por el gobierno por encima de las comunidades, sin tener en cuenta sus verdaderas necesidades o problemáticas. Cuando el Estado dicta las reglas y la gente no participa en la planificación y en las deliberaciones se duplican esfuerzos, se pierden recursos y efectividad.

Finalmente, como una de las conclusiones de su investigación, Ostrom propone el concepto de policentrismo, que consiste en reconocer que existen diferentes centros de autoridad y diversas opciones para solucionar los problemas. El gobierno puede ser un nexo con las personas que participan y colaboran en la administración de los bienes comunes. Por lo tanto, no se trata de reemplazar al Estado ni trabajar al margen de este. Ostrom (309-310 y 353) en sus propias palabras plantea que:

Muchos de los acuerdos institucionales construidos en las historias exitosas fueron combinaciones fructíferas de agencias públicas y privadas. Si el resultado de este estudio no es otro que cuestionar la convicción de parte de muchos analistas de políticas públicas en el sentido de que la única manera de solucionar los problemas de RUC (recursos de uso común) es que las autoridades externas impongan plenos derechos de propiedad privada o regulaciones centralizadas, habrá cumplido con uno de sus mayores propósitos.

Los gobiernos regionales y nacionales pueden desempeñar un papel positivo al proporcionar condiciones que mejoren la capacidad de los apropiadores locales para participar en diseños institucionales efectivos.

Los planteamientos de Ostrom nos llevan a pensar en formas alternativas de relación con nuestros recursos naturales renovables que no estén limitadas a su conservación no consuntiva, sino que permitan su utilización racional y sustentable.

A partir de la teoría de los bienes comunes se cuestiona el arquetipo de la economía clásica sustentado en la interacción individuo - sociedad - Estado en un ambiente competitivo, para presentar nuevas alternativas de gobernanza apoyadas en el reconocimiento de la comunidad como colectividad colaborativa y en la posibilidad de la interacción humana bajo reglas cooperativas.

Los aportes de la teoría de los bienes comunes a la gestión comunitaria pueden leerse como una ruptura del paradigma sustentado en la dicotomía Estado - individuo. La gobernanza de los bienes comunes destaca el valor de la acción colectiva y el rol de la comunidad como escenario para el ejercicio de los derechos civiles. La dicotomía entre los bienes públicos y los bienes privados hoy se cuestiona a partir de la teoría de los recursos de uso común o RUC, también llamados *commons* o bienes comunes.

La gestión comunitaria es una de las formas tradicionales de administración de los recursos naturales en comunidades indígenas y campesinas, siendo parte de la identidad socio-cultural de muchos pueblos aún observable en áreas rurales y periurbanas de los países en desarrollo (Palerm y Martínez 2009).

Si bien las relaciones jurídicas y económicas del mundo occidental se fundan en la dicotomía individuo - Estado, las personas continúan alimentando fuertes relaciones en su comunidad. Para el manejo de los recursos naturales, la comunidad incorpora dimensiones socio-ambientales como el territorio y la cultura que surgen de una construcción histórica colectiva. Para el abasto de agua de consumo humano

la comunidad requiere el apoyo del Estado, como garante de la provisión de este servicio público. Por ello, la gestión del agua por cuenta de las comunidades implica relaciones entre múltiples actores condicionados por las reglas del gobierno nacional, regional y local. La gestión comunitaria es una respuesta espontánea y de acción colectiva para satisfacer las necesidades de abastecimiento de agua en una localidad (Bernal, Rivas y Peña 2014).

2. La gestión comunitaria del agua: fortalezas y debilidades

Los sistemas comunitarios se inscriben dentro de organizaciones comunitarias con base en un territorio determinado. No tienen fines de lucro y se constituyen con el fin de abastecer del servicio de agua de consumo humano a zonas rurales y periurbanas. El criterio fundamental de la gestión es la prestación de un servicio público que garantice el beneficio comunitario.

Los sistemas comunitarios son autónomos y autogestionarios. Por lo general han sido construidos con trabajo comunitario y en algunos casos han recibido apoyo del Estado y/o de la cooperación internacional a través de ONGs. La participación activa de los usuarios en el diseño y construcción del sistema ha generado sólidos procesos de empoderamiento y apropiación de los sistemas, que no se expresan solamente en el cuidado de la infraestructura sino en la participación activa en la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de agua.

Investigaciones realizadas por organismos internacionales en Colombia, Perú y Bolivia demuestran que cuando los sistemas se construyen y gestionan con la real participación de los usuarios se garantiza la sustentabilidad de los mismos. En cambio, cuando se construyen desde arriba, desde el Estado o desde las ONGs, con la visión de que los sistemas son solo infraestructura, estos en la mayoría de casos entran en un proceso de deterioro, que reducen su vida útil y las posibilidades de sostenibilidad (PROTOS - CEDIR 2011, 41).

Los sistemas comunitarios son participativos. El trabajo comunitario implica el principio de reciprocidad, se destaca la importancia de la organización y del trabajo colectivo. Este tipo de sistemas incorporan en su gestión el control social y mecanismos de transparencia. La democracia no sólo es representativa sino deliberativa. Adicionalmente, los sistemas comunitarios le ahorran recursos al Estado. En las zonas rurales los usuarios participan activamente en la construcción,

en la gestión y aportan trabajo para su operación y mantenimiento. El trabajo comunitario racionaliza y disminuye costos.

Los sistemas comunitarios construidos con participación social tienen una visión integral del agua, lo que les permite entender la relación que existe entre su fuente de aprovisionamiento, la microcuenca y los ecosistemas relacionados con los recursos hídricos y con la cantidad y calidad de agua. Por esta razón, gran parte de estos sistemas realizan trabajos de protección de fuentes, cuidado y preservación de ecosistemas relacionados porque saben que de ello depende la permanencia y calidad del servicio.

En este punto es importante señalar como se concibe el concepto de participación en el marco de la gestión comunitaria. En la década del 70 la participación aparece ligada a espacios públicos, a la irrupción de protestas ciudadanas que demandan una mayor eficiencia del Estado en la satisfacción de sus necesidades básicas, como la educación, salud, servicios públicos, entre otros. La participación aparece como una alternativa para la construcción de consensos y como un medio para contrarrestar la burocracia (Cunill 1991, 11).

Por un lado, la participación comunitaria se convierte en el medio para satisfacer necesidades no suplidas por el Estado; y por otro lado, concebida desde una visión de democratización, se busca el fortalecimiento de la sociedad civil a través de formas que le permitan actuar como un ente fiscalizador del Estado y participar activamente en los espacios de decisión.

En este marco, la gestión comunitaria puede ser entendida como la expresión más alta de la participación, que implica un proceso de toma de decisiones a través del cual se determina el futuro de una localidad en términos de su desarrollo en agua y saneamiento. La gestión no puede ser entendida solo como la habilidad gerencial para administrar recursos sino fundamentalmente como la capacidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos.

La gestión recoge la capacidad de la comunidad para la planificación y toma de decisiones, entendida como el empoderamiento de las comunidades para que estas puedan ejercer de manera autónoma la administración de sus sistemas (Esman y Uphoff 1984).

El concepto de empoderamiento en la gestión comunitaria de sistemas de agua y saneamiento, implica que las comunidades no sólo deben asumir la administración, operación y mantenimiento de los sistemas con criterios de eficiencia

y equidad, tanto social como de género, sino que deben asumir también el control, la autoridad, responsabilidad y proyección de la prestación del servicio y establecer relaciones horizontales con las agencias gubernamentales y no gubernamentales que apoyan su trabajo. El empoderamiento está subrayando el carácter autónomo de la gestión comunitaria frente a las instituciones de apoyo sean estatales o no (García, Gómez y Jiménez 2000).

La gestión comunitaria está cimentada en condiciones estructurales de las comunidades como el capital social que alude al activo acumulado históricamente por una sociedad a partir de la acción organizada de sus miembros (individuos o colectividades) y su interrelación permanente con el entorno. Este capital social se basa en normas sociales de cooperación, de la interiorización de valores como la confianza, la solidaridad y la reciprocidad, factores que constituyen el tejido social (Putnam 1994).

Todos estos factores fortalecen las formas de colaboración entre los individuos, facilitan la comunicación, mejoran el flujo de la información y promueven lazos fuertes de cooperación y empoderamiento. A través de estas redes la comunidad puede convertirse en un polo de presión y de interlocución con el Estado para lograr unas condiciones de vida más democráticas y equitativas.

Otro aspecto que resulta importante en relación con la gestión comunitaria es la posibilidad de garantizar sostenibilidad tanto para los sistemas de agua de consumo como para los de riego. De la experiencia sabemos que la inversión en infraestructura por sí sola no es garantía de un buen funcionamiento, las obras pueden funcionar por un tiempo pero se requiere la participación de la comunidad en la planificación, diseño, construcción y administración de los sistemas, para de esta manera lograr un sentido de apropiación de la comunidad, que permitirá lograr un compromiso para su funcionamiento a futuro. La gestión comunitaria se constituye de esta manera en un factor de sostenibilidad.

Evaluaciones realizadas en Ecuador, Bolivia, Colombia, así como diversos estudios de caso realizados en la Región Andina y Centro América, muestran que los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, después de varios años de construcción, funcionan, son utilizados y sostenidos por usuarios con un mínimo de apoyo institucional, lo cual revela una gestión positiva por parte de las juntas administradoras.

Sin embargo, pese a las fortalezas mencionadas, el funcionamiento de los sistemas comunitarios es heterogéneo y también presentan problemas, algunos de los cuales mencionamos a continuación. No hay garantías en la calidad del agua que proveen, dado que no cuentan con la infraestructura ni los recursos para purificar el agua y tampoco cuentan con procesos de control. Los sistemas más pequeños difícilmente pueden cubrir sus costos con las tarifas que cobran y presentan limitaciones en la administración. Algunos sistemas no tienen un reconocimiento legal. Hay poca alternabilidad de los dirigentes y no existen políticas de formación y renovación de cuadros. Los sistemas comunitarios pequeños no son autosostenibles por sí solos, a menos que desarrollen procesos de asociatividad y alianzas.

Por lo mencionado se evidencia que aunque la gestión comunitaria tiene potencialidades también tiene limitaciones. Por lo tanto, se requiere definir un modelo de gestión del agua de consumo humano a nivel rural, que reconozca a los sistemas comunitarios, pero que a su vez los fortalezca en su accionar. Este es un paso importante para garantizar el derecho humano al agua.

3. La gestión comunitaria del agua de consumo humano en Ecuador.

En el Ecuador los sistemas comunitarios de provisión de agua para consumo humano tienen mucha relevancia. Según el último Censo de Población y Vivienda de 2010, el total de la población ecuatoriana es de 14 483.499. De este total, el 37% habita en el sector rural, es decir, un aproximado de 5 358.000 personas. Un cálculo provisional permite establecer que al menos 3 millones y medio de ecuatorianos acceden a servicios de agua potable y saneamiento a través de prestadores comunitarios de servicio de agua. Aproximadamente en el Ecuador existen 6.832 Organizaciones Comunitarias que gestionan agua y saneamiento (Foro de los Recursos Hídricos 2013, 34).

Como se mencionó en el capítulo I, un avance importante de la nueva Constitución del 2008 es el reconocimiento de la gestión comunitaria y la ratificación de la responsabilidad del Estado en cuanto a la provisión del servicio de agua potable. Tanto en la Constitución como en el Código de Ordenamiento Territorial - COOTAD se establece que las competencias en materia de la prestación de servicios están asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, pero también se plantea un fortalecimiento de la gestión y funcionamiento de las

iniciativas comunitarias, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y lo comunitario.

Según información actualizada proporcionada por la Subsecretaría de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, que ahora es parte de la SENAGUA, hasta abril 2014 sólo tienen formalmente registradas 3.883 Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento, pero se conoce que existen alrededor de siete mil. De este número, el 69% de JAAPs se encuentran concentradas en la Sierra. Por otro lado, de los 221 municipios que existen en Ecuador solamente en 55 existen empresas públicas de agua. En el resto de los cantones la provisión del servicio se realiza por medio de departamentos de agua, algunos de ellos muy débiles desde el punto de vista institucional, técnico, administrativo y financiero. Los municipios fundamentalmente prestan este servicio a nivel urbano, mientras que las organizaciones comunitarias continúan como prestadoras del servicio bajo la autogestión para las zonas rurales y urbanas periféricas (Arroyo 2014).

Incluso en las grandes ciudades como Quito o Cuenca que cuentan con altos niveles de cobertura del servicio y estándares de calidad, la dotación del servicio a nivel rural todavía es deficitaria. En las ciudades pequeñas e intermedias el tema es más complicado aún porque en algunos casos ni siquiera se cuenta con departamentos o un equipo asignado exclusivamente para esta función. Uno de los temas más críticos y sin atención es el saneamiento, que tiene relación con la disposición de excretas y el tratamiento de aguas residuales, que son parte de las competencias entregadas a los municipios, ésta por ejemplo es una de las responsabilidades que desborda las capacidades de una gestión comunitaria y, por tanto, necesariamente debería ser asumida por los municipios.

Para ciertas empresas municipales de agua potable, la gestión en manos de las organizaciones comunitarias es más un lastre de la pre-modernidad, antes que una forma eficiente y de calidad de prestación de un servicio básico. Este pensamiento refleja una visión tecnocrática que ve a lo comunitario como atrasado, poco técnico e ineficiente y considera a los sistemas de provisión de agua únicamente como la infraestructura física que se debe poner al servicio entre la empresa y los consumidores. Para las empresas la responsabilidad pública es de tipo institucional, es decir, es el Estado el que debe construir, administrar y gestionar los sistemas y los ciudadanos o usuarios en el campo se consideran simplemente como beneficiarios o clientes.

La gestión comunitaria contrasta con esta visión ya que los usuarios no son considerados como clientes sino como actores de un territorio que deciden de forma colectiva y cultural la gestión de un recurso clave. El criterio fundamental de la gestión comunitaria es la prestación de un servicio público que garantice el beneficio común. La eficiencia y la administración no tienen como fin el incremento de capital sino la mejora del bienestar de la comunidad. Por ellos, los criterios de equidad y solidaridad están siempre presentes. Las organizaciones comunitarias gestionan los sistemas bajo principios de democracia, que incluyen la rendición de cuentas de forma periódica.

Pero si bien las organizaciones tienen muchas fortalezas también es necesario reconocer sus debilidades, entre otras: la dispersión de las organizaciones y la falta de articulación a nivel nacional, dificultades en su legalización, la escasez de recursos, la conflictividad comunitaria, la falta de capacitación para mejorar su gestión, problemas en la calidad del agua que proveen, inequidades de género y la dificultad en la renovación de líderes o dirigentes ((Foro de los Recursos Hídricos 2013, 42-44).

Sin embargo, al momento las organizaciones comunitarias que gestionan el agua y el saneamiento constituyen el eslabón clave para la provisión de estos servicios en las comunidades rurales. Sin ellas, la población rural no tendría acceso al agua por, eso han subsistido en el tiempo y cumplen con servicios que el Estado no ha brindado a un gran número de habitantes del país.

En este sentido, hay que reconocer que esta prestación de los servicios públicos a nivel local, por parte de organizaciones comunitarias, se da en un momento en que los gobiernos locales presentan debilidades técnicas, administrativas y de gestión para asumir estas responsabilidades.

Por ello, se requiere fortalecer y generar modelos de gestión que puedan combinar en lo rural y periurbano la gestión pública municipal con la gestión comunitaria.

4. El CENAGRAP: Un modelo de gestión del agua público - comunitario

En el Ecuador tenemos la experiencia del Centro de Apoyo a la Gestión Rural del Agua Potable del Cañar - CENAGRAP, como una alianza pública - comunitaria para la gestión del agua de consumo humano, que se desarrolló a partir del 2002 gracias a un convenio de colaboración entre el Municipio de Cañar, 15 Juntas de

Agua legalizadas y ONGs de la zona con un rol de apoyo. Actualmente se cuenta con la afiliación de 82 sistemas comunitarios (PROTOS - CEDIR 2011, 52-76).

La construcción organizativa del CENAGRAP fue un proceso simultáneo a la construcción de los sistemas de agua potable rurales. Uno de los elementos que contribuyó a la concreción de esta propuesta fue la metodología que combinó aspectos técnicos referidos al diseño y construcción del sistema, con los aspectos sociales relacionados con el fortalecimiento de la organización comunitaria, el desarrollo de capacidades locales y la apropiación colectiva del sistema.

Uno de los desafíos de esta experiencia fue la identificación, definición y concreción de roles de los actores involucrados. Las comunidades y juntas de agua potable serían responsables de la operación y mantenimiento de su propio sistema, con un rol de intercambio e interlocución entre juntas, así como de incidencia y relacionamiento con el gobierno local. El Municipio de Cañar concedió un respaldo jurídico a la estructura del CENAGRAP a través de un convenio multilateral en primera instancia y posteriormente a través de una ordenanza municipal. Adicionalmente el municipio puso a disposición recursos económicos públicos y capacidades técnicas para fortalecer al equipo operativo, así como la puesta en marcha de políticas públicas en relación al agua. Las ONGs locales PROTOS - CEDIR tuvieron un rol de apoyo y facilitación del proceso, en ocasiones asumieron un rol mediador y articulador.

El CENAGRAP definió un Consejo de Administración conformado por tres miembros de las juntas de agua elegidos en asamblea general y dos miembros del Municipio de Cañar, esta instancia define las políticas y estrategias. Por otro lado, se nombró un equipo técnico que debía brindar el seguimiento periódico a los sistemas a través de visitas rutinarias, así como apoyos puntuales a los operadores de las Juntas de Agua que lo soliciten.

Esta alianza público - comunitaria se dio en el marco de la corresponsabilidad, lo que permitió complementar las fortalezas y potencialidades del municipio y de las organizaciones comunitarias.

Como parte de los logros de esta experiencia podemos mencionar los servicios que el CENAGRAP proporciona a las juntas de agua, como es el caso de la bodega que les permite contar con materiales de muy buena calidad y a buenos precios (basados en el principio de una economía de escala); así como el fondo emergente que sirve para apoyar a las juntas a solventar gastos que sobrepasan su

capacidad individual. Adicionalmente, esta alianza pública - comunitaria ha permitido desarrollar dos temas clave, que normalmente son una debilidad en la gestión asumida exclusivamente por las juntas. El CENAGRAP apoya la protección y conservación de las fuentes y vertientes, incorporando así una dimensión ambiental en la gestión del agua; y también ha desarrollado campañas de análisis de la calidad del agua, que involucran a todas las juntas afiliadas y se les ha dotado de sistemas de cloración.

Esta experiencia ha sido difundida a nivel regional, nacional e incluso latinoamericano. El CENAGRAP ha participado en múltiples foros de debate para discutir y plantear propuestas sobre la gestión comunitaria del agua de consumo humano y la posibilidad de realizar una cogestión con los gobiernos locales municipales. Incluso sus representantes participaron en los espacios de análisis generados en el marco de la elaboración de la nueva Constitución del 2008 y de la Ley de Aguas aprobada en el 2014. Por otro lado, esta instancia ha establecido relaciones con instituciones del Estado, ONGs y otras organizaciones sociales, lo que les ha permitido establecer alianzas y concretar nuevos proyectos para el fortalecimiento de esta iniciativa.

5. La gestión de los sistemas de riego y su relación con la gestión comunitaria y la gestión social de los recursos naturales

Hasta el momento se ha analizado la gestión comunitaria en relación a los sistemas de agua para consumo humano, pero básicamente lo mismo ocurre para los sistemas de riego, muchos de los cuales tienen una larga historia de manejo comunitario a cargo de las organizaciones de regantes. Antes de ser una obra hidráulica, los sistemas de riego campesinos son una construcción social, que implica la definición de reglas y acuerdos para la gestión y una organización social fortalecida.

En el caso de Ecuador podemos caracterizar los sistemas de riego en tres grupos. Unos con infraestructura construida y gestionada directamente por el Estado, generalmente son sistemas grandes, la mayoría están ubicados en la Costa y sirven para la producción destinada a la agroexportación, a este lo conocemos como riego estatal; otros sistemas fueron construidos por los propios usuarios, en algunos casos con apoyo del Estado o de ONGs, la mayoría se encuentra en la Sierra y actualmente son administrados, operados y mantenidos por los propios usuarios que generalmente son pequeños y medianos campesinos e indígenas, que producen para el

autoconsumo y el mercado interno, a este tipo de riego lo llamamos riego comunitario por las características de su gestión; y finalmente, el riego particular privado, manejado por hacendados o finqueros. Veamos algunos datos en relación a lo que ocurre en el Ecuador, en relación a estos tres tipos de riego.

Del total de la superficie actualmente regada, 853.332 ha, los sistemas de riego construidos por el Estado cubren una superficie de 200.000 ha. El resto, es decir, 653.332 ha, está cubierto por sistemas de riego empresariales, particulares y comunitarios (Zapatta 2005, 88).

Los sistemas públicos cubren el 18% del área regada, en tanto que, el riego comunitario e individual alcanza el 82% del área restante para el 2008 (Foro de los Recursos Hídricos 2011, 5).

Actualmente la construcción y gestión de los sistemas multipropósito (riego, agua, generación de energía eléctrica) ubicados principalmente en la Costa, está a cargo de la SENAGUA. Mientras que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, que tienen la competencia para la gestión del riego a nivel local, en la mayoría de los casos, al momento no cuentan con las suficientes capacidades en sus equipos. Los pocos técnicos relacionados con la gestión del riego todavía tienen una visión que prioriza la atención a la infraestructura, les falta conocer y aplicar una visión integral que incluya aspectos organizativos, con mecanismos de participación, con preocupación por el cuidado y manejo de las fuentes, con capacidades para el manejo de conflictos, con conocimientos para resolver los problemas de distribución del agua, entre otros. Por otro lado, los sistemas comunitarios son manejados por las Juntas de Regantes.

Las características de los modelos de gestión estatal y comunitaria de los sistemas de riego son muy distintas, especialmente en términos de construcción de derechos y obligaciones, formas de organización, grado de apropiación del sistema, mecanismos de participación en la gestión y criterios de equidad.

El concepto de gestión social implica que las tareas de administración del agua en cuanto a su acceso, distribución y uso, están en manos de los actores locales, que pueden ser comunidades indígenas, grupos de campesinos, organizaciones vecinales urbanas u organizaciones de la sociedad civil. La gestión comunitaria valoriza prácticas tradicionales que mantienen las comunidades indígenas o

campesinas para hacer uso de sus recursos. Es característico que las comunidades se organizan con base a la cooperación entre sus miembros y la producción se asienta sobre sus necesidades básicas de sobrevivencia y reproducción y no sobre la lógica de la ganancia (Sandoval Moreno y Günther 2013).

La gestión social está relacionada con la autogestión, implica una gestión de los recursos naturales desde la sociedad civil y a la vez contiene valores que difieren de los hegemónicos, promueve otra concepción de la naturaleza y de las relaciones con los seres humanos, concibe al agua como un elemento constitutivo de la trama socio cultural y natural.

La gestión social de los recursos naturales se puede definir como el conjunto de procesos y mecanismos que sirven para regular el uso y la administración de los recursos naturales comunes, considerados como bienes comunes de un grupo social, con el objetivo de lograr acuerdos entre actores sociales. La gestión social es la construcción de un acuerdo entre actores de un territorio y el reconocimiento de derechos y obligaciones individuales y colectivos (Sexton 2002, 92-95).

En las comunidades andinas, los recursos naturales no son bienes privados y mercantiles, son bienes regidos por una serie de derechos y obligaciones producto de la historia y de las luchas sociales. El acceso al agua, a las praderas o tierra no depende siempre de un título de propiedad. Los usos dependen de una construcción social que obedecen a procesos de gestión colectiva a partir de acuerdos negociados.

En la visión andina, la gestión de los recursos se basa en un proceso de reciprocidad, de complementariedad entre individuos, entre sistemas de producción, entre pisos ecológicos. Las sociedades andinas se organizan tomando en cuenta los intereses individuales y colectivos, con una visión amplia de su territorio.

Los resultados de investigación del agua en el mundo demuestran que no existe sólo una gestión del agua, ni un modo de organizar y administrarla en una cuenca, sino que es diversa, tanto como el tipo de actores locales que la usan. Desde una perspectiva operativa, la gestión social del agua no sigue un modelo único, sino diferentes modalidades de organización y mecanismos de concertación para lograr acuerdos colectivos (Boelens y Hoogendam 2001, 21-46).

Conclusiones

Uno de los logros más significativos que se expresa en la nueva Constitución y en la Ley de Recursos Hídricos es la recuperación del sentido de lo público y del rol que debe cumplir el Estado para poder garantizar el derecho humano al agua. Luego de una ola privatizadora que se fue diseminando en Latinoamérica y de un impulso a las políticas de ajuste hídrico, en el Ecuador se logró revertir esta tendencia y en el actual marco legal se cuenta con principios y mecanismos que respaldan y reafirman el manejo del agua como un bien público.

Paralelamente a los cambios legales, el gobierno de Rafael Correa ha introducido cambios en la institucionalidad para la gestión del agua, fortaleciendo el rol de rectoría de la SENAGUA como Autoridad Única del Agua y creando el ARCA como una instancia de control y regulación. A nivel local, ahora están definidas con mayor claridad las competencias que deben asumir los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tanto los Provinciales para riego como los Municipales para agua de consumo humano. En el pasado existía una superposición de competencias con otras instancias, lo que complejizaba la gestión.

Al mismo tiempo resulta importante el reconocimiento en la Constitución y en la Ley de Recursos Hídricos de la gestión comunitaria del agua, ya que se visibiliza y valoriza una forma de manejo y administración que está presente y funciona desde hace años en Ecuador y en el mundo también tenemos varios ejemplos, tanto en los sistemas de riego como en los sistemas de agua de consumo humano. Pero no solamente se reconoce la validez de la gestión comunitaria sino que esto permite plantear la posibilidad de establecer alianzas público - comunitarias para la gestión del agua.

La gestión comunitaria responde a normas establecidas de manera colectiva y funciona gracias a un control social que ejerce la propia comunidad, tiene sus propios mecanismos de generación de derechos, de cumplimiento de obligaciones y de regulación para que el sistema funcione de manera equitativa, de acuerdo a las necesidades y requerimientos de quienes forman parte de los sistemas de riego o de agua para consumo humano. El desafío está en armonizar este tipo de gestión comunitaria que responde más a un derecho consuetudinario, con la gestión pública desde el Estado que responde a un derecho formal.

Estas dos formas de gestión, la pública y la comunitaria, no son contradictorias y más bien pueden ser vistas como complementarias. Lo que sí es importante es establecer los niveles de responsabilidad y los roles que debe asumir tanto el Estado como las organizaciones sociales a cargo de la gestión del agua.

Entonces, aunque en la Constitución y en la Ley de Recursos Hídricos queda planteada la posibilidad y la necesidad de una alianza pública - comunitaria, lo que falta es claridad sobre cuál sería el modelo específico de gestión, cuáles son las responsabilidades operativas y cuáles son los mecanismos concretos para viabilizar esta propuesta de cogestión. A partir de una reflexión sobre lo que ocurre actualmente, se puede sugerir algunos lineamientos.

En este sentido, el Estado a través de la Autoridad Única del Agua, en este caso de la SENAGUA, debe mantener su rol como organismo rector del sector. Esto implica también que debe ser el encargado de formular las políticas públicas. Lo que sí es clave es que la formulación de estas políticas esté sustentada en información fidedigna y que se cuente con la participación real de los involucrados. No se pueden establecer las políticas públicas de manera vertical, de arriba hacia abajo, con una visión tecnocrática, ya que se corre el riesgo de no responder adecuadamente a las realidades a nivel local. Parte del éxito de la adopción de una política pública tiene relación con la forma en la que se construye.

La descentralización, que se expresa tanto en la Constitución como en la Ley de Aguas y en el COOTAD, plantea un desafío a los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales y parroquiales para asumir las nuevas competencias. El punto crítico está en el fortalecimiento de las capacidades locales y en el desarrollo de mecanismos que permitan un trabajo en términos de co-gestión entre los actores públicos y los actores comunitarios.

En el caso de los sistemas de riego gestionados de manera comunitaria, su responsabilidad estaría más a nivel de la administración, operación y mantenimiento de los sistemas; sin embargo, el Estado debería aportar técnica y económicamente cuando por ejemplo hay un daño de mayor envergadura a nivel de la infraestructura, que no puede ser solventado por la organización de usuarios directamente. El tema de los conflictos internos podría ser resuelto de manera directa con mecanismos de arbitraje manejados por las propias organizaciones; pero para conflictos que involucran a diversos actores de una cuenca o conflictos entre usos que requieren una intervención externa, si es importante la presencia de las instancias del Estado, para

asegurar que se cumplan con las normas establecidas en la Ley de Recursos Hídricos y en la Constitución.

En el caso de los sistemas de agua para consumo humano, igualmente las Juntas de Agua pueden seguir haciéndose cargo de la administración, operación y mantenimiento. Lo que se podría sugerir es mecanismos de asociatividad entre las pequeñas Juntas para establecer un nivel organizativo intermedio que pueda prestar un mejor servicio a los usuarios, en la lógica de una economía de escala. El tema de la calidad del agua podría ser asumido por las Juntas de Agua en un primer nivel de monitoreo preventivo; pero para casos que requieren una intervención más técnica por contaminantes que necesitan de análisis específicos de laboratorio (que son caros y requieren de un especialista) los GAD municipales deberían asumir estas responsabilidades, posiblemente en alianza con universidades o centros de investigación locales que pueden brindar este servicio.

Se requiere establecer niveles de coordinación y complementariedad entre los GAD provinciales - municipales y las organizaciones de regantes y juntas de agua. La experiencia de CENAGRAP presentada en esta tesis nos ilustra que si es posible establecer una alianza pública - comunitaria para la gestión del agua, cuando existe la voluntad política del gobierno local y de la organización. Se requiere fortalecer y desarrollar modelos de gestión que puedan combinar en lo rural y periurbano la gestión pública con la gestión comunitaria, tomando en cuenta las particularidades de las realidades de la Costa, Sierra y Amazonía.

Podemos decir que las condiciones están dadas a nivel del marco legal para combinar la gestión pública con la gestión comunitaria. Sin embargo, estos principios y lineamientos tienen que operativizarse a nivel del Reglamento de la Ley de Aguas. Adicionalmente se requiere fortalecer las capacidades tanto de los técnicos que asumirán las nuevas competencias como de los líderes y promotores de las organizaciones responsables de la gestión del agua.

Un punto crítico, que mantiene la tensión entre la gestión pública y la gestión comunitaria es la concepción sobre la participación. En los hechos, la participación de las organizaciones sociales que gestionan el agua está limitada a la información o la consulta pero sin un poder real y directo en la toma de decisiones, como se ha visto en los últimos procesos de la Consulta Pre Legislativa sobre la Ley de Aguas y en la conformación de las instancias de decisión a nivel nacional relacionadas con la gestión de los recursos hídricos.

Por otro lado, desde los planteamientos de Elinor Ostrom sobre el gobierno de los bienes comunes se reafirma la posibilidad y las ventajas de una gestión comunitaria del agua, en términos de eficiencia y de sostenibilidad de los recursos naturales. A la par se propone la necesidad de un reconocimiento desde el Estado sobre este tipo de gestión tradicional y también se plantea la posibilidad de establecer niveles de coordinación con el gobierno a nivel nacional y local.

En términos de la concepción de gobernanza, se podría decir que aunque las condiciones están dadas, a nivel del marco constitucional y legal, para lograr una mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e implementación de las políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos relacionados con la gestión del agua, esto no es suficiente. La participación de la sociedad civil en la gestión del agua depende de los escenarios políticos y de la correlación de fuerzas, que son cambiantes como se ha visto en el tránsito entre la formulación de la Constitución y la Ley de Recursos Hídricos. El mayor desafío está en la aplicación de esta nueva normativa.

Los desafíos que quedan pendientes a nivel de los territorios locales son, entre otros, revertir los procesos de concentración y despojo del agua y la tierra. Este tema resulta más complejo porque afecta los intereses de los sectores económica y políticamente más poderosos, pero por eso mismo es necesario hacerle frente y resolverlo en términos de equidad y justicia social. Tomando en cuenta que la tierra y el agua son factores claves para la producción, actualmente existe una lucha desigual para tratar de controlar y apropiarse de estos recursos. Los pequeños campesinos e indígenas están enfrentados a la minería y los agronegocios, que con sus actividades contaminan el agua y les quitan sus derechos de acceso al agua.

El actual gobierno maneja un discurso que en la práctica no resulta coherente, por un lado habla de un "Buen Vivir" que idealmente pregona la construcción de una sociedad con un nuevo modelo de acumulación y redistribución, con una nueva forma de relación entre la naturaleza y los seres humanos, con una reivindicación por la equidad y la justicia social, con una valoración por los saberes de los pueblos y sus culturas; pero en la práctica esto se contradice con una propuesta de desarrollo que sigue privilegiando el extractivismo (explotación de petróleo y minería); con grandes inversiones en obras de infraestructura destinados a los sistemas multipropósito que favorecen las inversiones de los agronegocios y la generación de energía

hidroeléctrica; mientras el riego comunitario y la producción para la soberanía alimentaria siguen abandonados, los sistemas comunitarios de agua tampoco han registrado inversiones significativas.

La definición de una ley tiene un alto potencial como espacio estratégico de disputa en las luchas sociales y políticas, ya que se constituye en un marco que limita y posibilita la acción social, sin embargo, no se puede ser demasiado optimistas en relación a la potencialidad que tienen las leyes para lograr el cambio social, ya que su implementación estará siempre mediada por la acción e interacción humanas.

Por eso, más allá de los cambios legales y normativos que evidencian avances importantes para mejorar la gestión del agua, quienes realmente producirán los cambios que se requieren serán los sujetos sociales organizados y fortalecidos en sus capacidades, que en sus territorios y en el día a día luchan porque sus propuestas en relación con las políticas públicas se implementen de manera fidedigna y coherente, que contribuyen a la gestión del agua con sus conocimientos, con la aplicación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, asumiendo los nuevos roles como un desafío y en caso de ser necesario movilizándose para garantizar que su derecho al agua sea respetado. En este sentido, la lucha por el agua es permanente.

El futuro de la gobernanza del agua en el Ecuador dependerá de la correlación de fuerzas en el actual régimen político, de las consideraciones del gobierno sobre las ventajas de esta alianza pública - comunitaria para la gestión del agua y de la capacidad de las organizaciones para participar en las instancias de decisión y, si se requiere, movilizarse para defender su derecho al agua y la tierra.

Lista de Referencias

- Acosta, Alberto. 2010. "El agua, un derecho humano fundamental". En Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comp., *Agua un derecho humano fundamental*, 7-45. Quito: Ediciones ABYA YALA.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica
- Arrojo, Pedro. 2010. "El reto ético de la crisis global del agua". En Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comp., *Agua un derecho humano fundamental*, 281-327. Quito: Ediciones ABYA YALA.
- Arroyo, Aline. 2014. *La gestión del agua y los procesos de capacitación*. Ponencia, Octavo Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, "Agua, matriz productiva y gestión público ó comunitaria", Quito, 26 de octubre.
- Arroyo, Aline. 2005. *La gestión pública del agua en el Ecuador: análisis de la situación actual y retos para una gestión más democrática, equitativa y sustentable*, documento no publicado elaborado para el curso NUFFIC sobre la GIRH, Quito.
- Bastidas, Sandra y García, Mariela. s.f. *La gestión comunitaria en proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento como base de sostenibilidad y de construcción de tejido social*. Cali: CINARA - Universidad del Valle.
- Bernal, Andrea, Rivas, Luis y Peña Pilar. 2014. "Propuesta de un modelo de cogestión para los pequeños abastos comunitarios de agua en Colombia". *Perfiles Latinoamericanos*, No. 43, enero - junio.
- Boelens, Rutgerd. 2008. *The rules of the game and the game of the rules. Normalization and resistance in Andean water control*, The Netherlands: Wageningen University.
- Boelens, Rutgerd y Hoogendam, Paul, edit. 2001. *Derecho de agua y acción colectiva*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria. 1998. "Entre El Estado y el Mercado: lo Público no Estatal". En Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, edit., *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD - Paidós.
- Buitrón, Ricardo. 2010. "Derecho humano al agua en Ecuador". En Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comp., *Agua un derecho humano fundamental*, 123-171. Quito: Ediciones ABYA YALA.

- Bustamante, Rocío y Durán, Alfredo. 2006. *La valorización del agua y los servicios ambientales: una lectura crítica de los modelos conceptuales vigentes*. En Edgar Isch e Ingo Gentes edit., *Agua y servicios ambientales. Visiones críticas desde los Andes*, 63-103. Quito: WALIR - IEP - ABYA YALA - CAMAREN.
- Bustamante, Rocío. 2005. *Gobernanza, gobernabilidad y agua en Los Andes. Un análisis conceptual y contextual*. Cochabamba: UNDESA - UNDP - UNESE.
- Caballero, Gonzalo y Garza, María Dolores. s.f. *Los fundamentos de la nueva economía institucional hacia la economía de los recursos naturales: comunes, instituciones, gobernanza y cambio institucional*. Universidad de Vigo.
- Castro, Carlos. 2008. *Lo social en la nueva Constitución*. *Revista La Tendencia: Análisis de la nueva Constitución*. ILDIS (Quito): 152 - 167.
- Constitución de la República del Ecuador (2008)*. (Quito): Asamblea Nacional.
- Cunill, Nuria. 1991. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD.
- Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización ó COOTAD (2012)*. Quito: Consejo Nacional de Competencias - CNC.
- Ecuador. *Ley Orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua. Registro Oficial, Suplemento No. 305*, Quito, agosto 2014.
- Ecuador. *Registro Oficial, Suplemento No. 236*, Quito, 30 de abril 2014.
- Esman, M y Uphoff, N. 1984. *Local organizations: Intermediaries rural development*. Ithaca: Cornell University Press.
- Foro de los Recursos Hídricos. 2013. *La gestión comunitaria del agua para consumo humano y el saneamiento en el Ecuador: Diagnóstico y propuestas*. Quito: Foro de los Recursos Hídricos.
- Foro de los Recursos Hídricos. 2011. *Gestión compartida del riego*. Quito: Foro de los Recursos Hídricos.
- García, M, Gómez, C y Jiménez, C. 2000. *La gestión comunitaria como una alternativa en la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento*. Cali: Consejo Colaborativo de Agua y Saneamiento capítulo de América Latina, Grupo de trabajo gestión comunitaria y relaciones con la sociedad civil, CINARA.
- Gaybor, Antonio. 2008. *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*. Quito, Foro de los Recursos Hídricos.

- Global Water Partnership ó GWP. 2000. *Integrated Water Resources Management*, TAC Background Papers, núm. 4. Stockholm: GWP.
- Lara, Hiram Ángel. 2002. *Reseña de El Gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva* de Elinor Ostrom. México: Región y Sociedad.
- MAGAP (Ministerio de Agricultura Ganadería Acuicultura y Pesca). 2013. *Plan Nacional de Riego y Drenaje*. Quito: Subsecretaría de Riego y Drenaje - MAGAP.
- Martínez Rodríguez, Ronald. 2003. *Justicia social y bienes públicos*. México.
- Muñoz, Francisco. 2013. *Forma de Estado y régimen político en el gobierno de Rafael Correa*. En Francisco Muñoz y otros, *El correísmo al desnudo*, 120-133. Quito: Montecristi Vive.
- Murillo, Daniel y Soares, Denise. 2013. *El péndulo de la gobernabilidad y la gobernanza del agua en México*. *Tecnología y Ciencias del Agua*, vol. IV, núm. 3, julio - agosto: 149-163.
- Ostrom, Elinor. 2011. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM, 2ª. ed.
- Palerm, Jacinta y Martínez, Tomás, edit. 2009. *Aventuras con el agua. La administración del agua de riego, historia y teoría*. México: Colegio de Posgraduados.
- Peña, Julio. 2009. *Procesos constituyentes en el mundo andino. Bolivia y Ecuador en perspectiva comparada*. *OSAL*, Año X, No. 25, abril, Buenos Aires: CLACSO.
- PROTOS - CEDIR, 2011. *YAKUKAMAY. Alianza público - comunitaria: un modelo de gestión desde el CENAGRAP*. Cañar: PROTOS - CEDIR.
- Putnam, Robert. 1994. *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas: Editorial Galac.
- Récalt, Cristine. 2011. *Entre la división y exclusión, políticas del agua en el Ecuador: El ejemplo andino de Pillaro*. Quito: SIPAE.
- Retamozo, Martín. 2006. *Notas en torno a la dicotomía público ó privado: una perspectiva política*. *Revista Panorama*, octubre.
- Roa Avendaño, Tatiana y Urrea, Danilo. 2010. *Aguas en movimiento. Culturas y derechos*. En Alberto Acosta y Esperanza Martínez, edit., *Agua un derecho humano fundamental*, 251-280. Quito: Ediciones ABYA YALA.
- Rodríguez Castillo, Luis. 2011. *Repensar la Acción Colectiva*. *Revista Pueblos y Fronteras*, v. 6, No. 10, diciembre 2010 ó mayo 2011: 363-374.

- Sánchez Serrano, Roldán. 2005. *La construcción social del poder local. Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*. México: El Colegio de México.
- Sandoval Moreno, Adriana y Griselda Günther, María. 2013. *La gestión comunitaria del agua en México y Ecuador: otros acercamientos a la sustentabilidad*. *Revista Ra Ximhai*, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, Universidad Autónoma Indígena de México ó REDALYC.
- Sandoval Moreno, Adriana. 2011. *Manejo del agua: Contrastes entre lo comunitario y lo gubernamental en la Ciénaga de Chapala - México*. *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, Vol. 8, No. 3 septiembre-diciembre, Colegio de Postgraduados - México: 367-385.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 ó 2017, Versión Resumida*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013*. Quito: SENPLADES.
- Sexton, Daniele. 2002. *Gestión social de los recursos naturales y territorios*. Quito: CAMAREN - CICDA - RURALTER.
- Thwaites, Mabel. 1999. *El Estado: Notas sobre sus significados*. Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Urteaga, Patricia. 2010. *Ingeniería legal, acumulación por desposesión y derechos colectivos en la gestión del agua*. En Rocío Bustamante edit., *Lo colectivo y el agua: entre los derechos y las prácticas*, 51-73. Lima: IEP-CONCERTACION, Serie Agua y Sociedad No. 13.
- Vargas, Alejo. s. f. *Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político*. Universidad Nacional de Colombia.
- Velázquez, F. 1998. *Poder local y descentralización en América Latina*. Memorias Agua y Sostenibilidad, Conferencia Internacional organizada por el Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle.
- Zapatta, Alex. 2014. *El debate sobre la nueva legislación de aguas en el Ecuador: balance preliminar y elementos de discusión*. Ponencia Octavo Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, *Agua, matriz productiva y gestión público - comunitaria*, Quito, 26 de octubre.
- Zapatta, Alex. 2013. *Propuestas de reforma al proyecto de Ley de Aguas*. En *Séptimo Encuentro Nacional Foro de los Recursos Hídricos, Agua, Estado y Sociedad. Aportes para políticas públicas*, 230-278. Quito: Foro de los Recursos Hídricos.

Zapatta , Alex. 2005. "Desarrollo de un modelo alternativo de gestión pública del riego". En *Tercer Encuentro Nacional Foro de los Recursos Hídricos, Documentos de Discusión*, 87-114. Quito: Foro de los Recursos Hídricos.

Zwarteveen, Margreet y Boelens, Rutgerd. 2011. "La investigación interdisciplinaria referente a la temática de Justicia Hídrica: unas aproximaciones conceptuales". En Rutgerd Boelens, Leontien Cremers y Margreet Zwarteveen edit., *Justicia Hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: IEP - PUCP - JUSTICIA HÍDRICA.