

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**AREA CIENCIAS SOCIALES
PROGRAMA DE MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES**

**Tesis presentada a la Sede Ecuador de la
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

por

GERMANIA BORJA NARANJO

**Como uno de los requisitos para la obtención del grado de
Maestra en Estudios Sociales**

PROFESOR ASESOR: TEODORO BUSTAMANTE

Enero, 2002

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES,
ESPECIALIZACION ESTUDIOS AMBIENTALES**

T E S I S

**EL AGUA POTABLE EN EL SECTOR RURAL: UN ANÁLISIS DE LAS
FORMAS DE INTERVENCIÓN SOCIAL Y DE LA POLÍTICA
A PARTIR DE UN ESTUDIO DE CASO**

AUTORA: GERMANIA BORJA NARANJO

DIRECTOR: TEODORO BUSTAMANTE

Quito, enero de 2002

A Dilva Stipp

AUSPICIO

Este estudio fue financiado parcialmente por el Proyecto MANRECUR, "Manejo Colaborativo y Uso de los Recursos Naturales en la EcoRegión del Río El Angel, Carchi", de la Fundación para el Desarrollo Agropecuario –FUNDAGRO, Quito, Ecuador. El Proyecto es financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo –CIID, de Canadá a través del Programa MINGA. El Proyecto opera desde 1996 y se encuentra en su segunda fase (1999-2001). El Proyecto se realiza en colaboración con el Consorcio Carchi en la Cuenca del Río El Angel y su área de influencia y uso de agua, ubicada en la cordillera andina norte del Ecuador.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

EL AGUA POTABLE EN EL SECTOR RURAL: UN ANÁLISIS DE LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN SOCIAL Y DE LA POLÍTICA, A PARTIR DE UN ESTUDIO DE CASO

INTRODUCCIÓN	5
PRIMER CAPITULO	
MARCO CONTEXTUAL: EL AGUA EN EL MUNDO Y EN EL ECUADOR.....	10
1.1. La globalización y el agua en el mundo.....	11
1.1.1. Usos y distribución del agua a escala mundial.....	13
1.1.2. Conflictos y tensiones en relación con el agua.....	15
1.1.3. Políticas inadecuadas para usar y administrar el agua.....	18
1.2. El agua en el Ecuador.....	20
1.2.1. Usos y distribución del agua.....	21
1.2.2. Gastos de inversión en los proyectos.....	26
1.2.3. Políticas y formas de intervención para usar y administrar el agua.....	27
SEGUNDO CAPITULO	
MARCO CONCEPTUAL: LOS APORTES TEORICOS.....	31
2.1. El desarrollo a escala humana en el marco de las formas de intervención en proyectos de agua potable.....	32
2.1.1. La satisfacción de las necesidades humanas fundamentales.....	33
2.1.2. La generación de niveles crecientes de autodependencia.....	35
2.1.3. La articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología.....	36

2.2. La lucha por las necesidades y la política de interpretación de las necesidades como eje articulador para visibilizar las políticas y formas tradicionales de intervención del agua potable.....	37
2.3. El desarrollo de las capacidades y potencialidades de los seres humanos como eje central del desarrollo alternativo y del mejoramiento de la calidad de vida.....	42

TERCER CAPÍTULO

TRAYECTORIA DE LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL MANEJO DEL AGUA POTABLE A PARTIR DEL ESTAD	49
---	-----------

3.1. Formas de Intervención social a partir del Estado en el manejo del agua potable.....	49
3.1.1. Antecedentes institucionales en el ámbito internacional.....	50
3.1.2. Antecedentes institucionales en el ámbito nacional.....	52
3.1.2.1. La intervención de la Misión Andina.....	52
3.1.2.2. El Estado a través del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias – IEOS.....	55
3.1.2.3. Iniciativas desde los organismos internacionales.....	60
3.1.2.3.1. El Proyecto de Agua y Saneamiento para el Desarrollo del Ecuador – WASHED.....	62
3.1.2.3.2. El Proyecto para el Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud del Ecuador – FASBASE.....	64
3.1.2.3.3. El Fondo de Inversión Social del Ecuador – FISE.....	65
3.1.2.3.4. El Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios del Ecuador – PRAGUAS.....	66
3.1.3. Logros parciales y limitaciones en las formas de intervención en los sistemas de agua potable.	68

CUARTO CAPÍTULO

LA POLÍTICA Y LAS POLITICAS EN LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE AGUA POTABLE.....	70
4.1. La política a partir de los gobiernos locales: límites y potencialidades en el manejo del agua potable.....	70
4.2. Propuestas de política y/o políticas de agua potable y saneamiento desde la Subsecretaría de Saneamiento ambiental –MIDUVI.....	73
4.2.1. Políticas y estrategias técnicas.....	73
4.2.2. Políticas y estrategias institucionales.....	75
4.2.3. Políticas y estrategias financieras.....	78
4.2.4. Políticas y estrategias sociales.....	79
4.2.5. Políticas y estrategias ambientales.....	81
4.2.6. Políticas y estrategias para el área rural y pequeños municipios.....	82

QUINTO CAPITULO

EL MUNICIPIO DE ESPEJO EN EL MARCO DEL DESARROLLO LOCAL Y EL MANEJO SOCIAL DEL AGUA POTABLE: ESTUDIO DE CASO.	83
5.1. El estudio de caso.....	83
5.1.1. Por qué el Gobierno Municipal de Espejo?.....	84
5.1.2. Proceso metodológico.....	85
5.2. La Sub-cuenca del Río El Ángel.....	86
5.2.1. Aspectos generales.....	87
5.2.2. Manejo y conservación de la Sub-cuenca de El Ángel.....	88
5.2.3. El recurso hídrico en la Sub-cuenca.....	90
5.3. El Municipio de Espejo.....	92

5.4. Contexto general.....	92
5.4.1. La administración del agua potable.....	93
5.5. El marco de análisis.....	96
5.5.1. La organización social alrededor del agua.....	98
5.5.2. Los actores: la municipalidad, las juntas administradoras de agua potable, los usuarios y otras instituciones. Análisis de interesados.	101
5.5.2.1. La municipalidad y las juntas administradoras del agua potable.....	102
5.5.2.2. Agricultores, industriales y empresarios y la población al interior del Cantón.....	106
5.5.2.3. Otras instituciones: El Consorcio Carchi – EcoRegión del Río El Angel.	109
5.6. Conflictos y tensiones en torno al agua potable.....	112
5.7. Lineamientos generales de acciones estratégicas que podrían desarrollarse en el Cantón Espejo y la Microcuenca de El Ángel.	115

SEXTO CAPÍTULO

A MANERA DE CONCLUSIONES: UNAS REFLEXIONES FINALES ACERCA DE LAS FORMAS INTERVENCIÓN SOCIAL, LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS EN AGUA POTABLE.	121
ANEXOS.....	128
Anexo 1. Listado de organizaciones que asisten a la Mesa de Concertación del Consorcio Carchi – Proyecto MANRECUR II.....	129
Anexo 2: Croquis quebradas Micro-cuenca del Río El Ángel.....	132
Anexo 3: Guía de entrevistas.....	134
Anexo 4: personas entrevistadas.....	138
BIBLIOGRAFÍA	139

INTRODUCCIÓN

La globalización es ante todo un proceso contradictorio, que abarca múltiples dimensiones —económica, política, social, ambiental—, tiene efectos diferenciados en las distintas regiones del mundo, así como en los diversos aspectos sociales no solo clasistas pero también de género, generación y étnicos. En esta dinámica la globalización conduce a globalizar las necesidades, los niveles de expectativas y apunta estratégicamente al control de los recursos naturales, como por ejemplo el agua.

A la luz de estas consideraciones, el agua dulce al ser vital para la existencia de los seres vivos en el planeta se ha convertido en el eje central de las preocupaciones de los estados y de los pueblos del mundo, en virtud de que con el crecimiento de la población mundial y el incremento del uso del agua por persona, la demanda de agua dulce se está elevando enormemente, y como es obvio, en un tiempo no muy lejano quien tenga el control de las cuencas hídricas mantendrá el poder sobre las demás naciones e instituciones.

En la mayoría de los países del mundo, los usos y distribución del agua están repartidos inequitativamente, la explicación de esto, se la encuentra: en la inadecuada aplicación de las políticas, puesto que la regulación del agua se halla *fragmentada entre sectores e instituciones* y con una débil coordinación de políticas entre áreas de la economía; los *gobiernos dependen demasiado de la administración centralizada* para crear, operar y mantener sistemas de regulación del agua; la mayoría de los países *subestiman el agua dulce como recurso y no le ponen un precio como valor económico*; las políticas *no vinculan la calidad del agua a la salud humana*.

A lo que se suma, la ausencia al nivel internacional de lineamientos claros de políticas que se conviertan en un hilo conductor capaz de articular las políticas regionales con las nacionales y locales. Y por último, siendo el agua un recurso

cada vez más escaso, por ella entran en juego muchos intereses y relaciones de poder lo que dificulta realizar acuerdos conjuntos entre los estados, las instituciones y la sociedad civil.

La política social aplicada para el subsector del agua potable y saneamiento que se ha implementando en el país durante más de medio siglo, adolece de serios problemas de uso, acceso, administración y gestión, lo cual no se compensa con los muy significativos recursos que se han invertido. Por tanto la intervención en proyectos de agua no ha sido garantía de un desarrollo económico y social peor aún del mejoramiento de la calidad de vida en términos de satisfacción de las necesidades y de potenciación de las capacidades de las personas como tampoco del fortalecimiento institucional y comunitario.

En el marco de estas líneas explicativas, el eje central de la presente investigación pretende develar las formas de intervención social, la política y las políticas aplicadas para el caso del agua potable. En otras palabras, se trata de evidenciar sistemáticamente la política social del subsector y su aplicación en relación con las estrategias, formas de participación, ejercicio de derechos, contenidos conceptuales durante el ciclo del proyecto, así como, de la gestión y administración del agua y de los actores que intervienen.

Los objetivos específicos de este trabajo son los siguientes: a) deconstruir las formas de intervención social a partir de visibilizar y analizar anteriores formas implementadas; b) analizar las políticas aplicadas en el agua potable en el sector rural; c) situar y diferenciar en el debate actual las políticas para el subsector dentro del proceso de descentralización; y, d) definir el rol de los actores en los distintos niveles de acción y los intereses y las relaciones de poder que están en juego.

La línea metodológica que guía esta investigación tiene como ejes centrales una triangulación de elementos para el análisis: Un primer análisis teórico conceptual;

un segundo descriptivo y reflexivo de las formas de intervención y de las políticas y la política del subsector y por último, un estudio de caso que permite entender en la práctica la forma como se presentan estas relaciones.

El estudio de caso realiza un análisis crítico de las formas de intervención social desde la perspectiva del desarrollo a escala humana, de la interpretación política de las demandas sobre necesidades y del desarrollo de las potencialidades y capacidades de las personas e instituciones, de suerte de poder mirar cómo esto influye en el manejo del ambiente y en el uso de los recursos pero sobre todo la forma diferenciada de incidir en la calidad de vida de hombres y mujeres en el acceso y uso del agua potable.

El estudio de caso sigue un proceso metodológico que privilegia un método cualitativo, que permite situarse adecuadamente en el marco de desarrollo de las ciencias sociales y posesionar a l@s sujet@s como protagonistas, legitimar sus necesidades e intereses, validar la construcción colectiva de la realidad. Pero además, permite reconocer que las relaciones sociales que se establecen responden a los contextos, a la temporalidad y espacialidad de los acontecimientos, por lo que no es posible hacer generalizaciones que impliquen inferencias o traslados de resultados de una situación a otra, de unos sujetos a otros.

La presentación formal de este estudio se ha organizado en seis capítulos.

En el primer capítulo se contextualiza la problemática del agua potable. Se describe la realidad del agua a nivel mundial considerando algunos lineamientos de la globalización, de los usos y distribución del agua a escala planetaria, de los conflictos y tensiones que se presentan y de las políticas inadecuadas para usar y administra el agua; pasando al ámbito nacional en el que se describe la situación del agua en aspectos como: cobertura y calidad de los servicios, de las obras construidas y de la inversión y costos en el subsector.

El segundo capítulo, corresponde al marco conceptual. Analiza el desarrollo a escala humana dentro de las formas de intervención social a partir del Estado, la lucha por las demandas sobre necesidades y la política de necesidades, que articulados entre sí permiten visibilizar las políticas y formas tradicionales de intervención y por último el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los seres humanos como punto central del desarrollo alternativo y del mejoramiento de la calidad de vida de hombres y mujeres en el contexto del desarrollo local.

El tercer capítulo “La trayectoria de las formas de intervención social en el manejo del agua potable a partir del Estado”, hace un recorrido histórico y sistemático de los proyectos de agua potable, que están marcados por etapas diferentes de intervención, se inicia con la Misión Andina, el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias a través del Estado y concluye con la participación de los organismos internacionales en un esfuerzo por optimizar y efectivizar el manejo adecuado del agua potable.

El cuarto capítulo, comienza con una breve introducción de los gobiernos locales y la descentralización en América Latina y Ecuador, analiza los límites y potencialidades en el manejo social del agua potable y las políticas del subsector propuesta por la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Desarrollo urbano y Vivienda.

El quinto capítulo, corresponde al estudio de caso, realizado en el Municipio de Espejo. Este comprende dos partes: La primera parte explica el por qué se escogió al Cantón, el enfoque desarrollo y el proceso metodológico utilizado en el transcurso de la investigación. La segunda parte, empieza con una panorámica general de la Sub-cuenca del Río el Ángel y del Municipio, el marco de análisis, es decir la organización social alrededor del agua, los actores, los conflictos y tensiones y concluye delineando aspectos específicos que podrían orientar y ser

tomadas en cuenta para retroalimentar los procesos de intervención en este sector.

Finalmente el capítulo sexto, recoge las reflexiones que a lo largo de toda la investigación han ido apareciendo y que son presentadas a manera de conclusiones y recomendaciones del trabajo investigativo.

En general, la lección que me queda de todo este esfuerzo es la urgencia y la necesidad de ordenar los recursos hídricos de manera sostenible a nivel mundial, nacional y local, lo cual significa una reconceptualización y reformulación de las políticas y estrategias, caso contrario la escasez y la demanda por el agua cada vez será motivo de mayores tensiones y conflictos y por supuesto habrá mayor destrucción de los ecosistemas en las zonas pantanosas.

La urgencia y necesidad debe estar orientada a las políticas, a las estrategias y formas de intervención en lo social, político, económico y ambiental, es decir que, la problemática del agua podría mejorarse "si se formularan, aceptaran y aplicaran" a la brevedad políticas y estrategias apropiadas en el marco del desarrollo humano sostenible.

PRIMER CAPÍTULO

MARCO CONTEXTUAL: EL AGUA EN EL MUNDO Y EN EL ECUADOR

En el seno de la globalización se están gestando nuevas propuestas 'emancipatorias' que sin pretender ignorar el orden establecido, están creando las condiciones más óptimas para satisfacer las necesidades humanas fundamentales y potenciar las capacidades de los seres humanos.

En este sentido, el punto de partida de un desarrollo alternativo que pretenda cambios de paradigmas debe reconocer la existencia de la realidad socio-económica e inclusive política que no es deseable para la mayoría de la población de los países de la periferia y que las transformaciones necesarias requieren, como diría Escobar, ser 'repensadas' y 'reimaginadas' con el aporte de los actores y movimientos sociales, pero también desde los ámbitos locales, nacionales, regionales e internacionales.

A la luz de estas consideraciones, en este capítulo se aborda la problemática del agua y del saneamiento en dos partes. La primera, comprende una contextualización general de la realidad del agua en el mundo sobre la base de algunos lineamientos principales de la globalización, de los usos y distribución del agua a escala mundial, de los conflictos y tensiones que se presentan y de las políticas inadecuadas para usar y administrar el agua. Y una segunda parte, que se enmarca dentro de la circunscripción nacional y trata del agua potable en el área rural del Ecuador dentro de los aspectos de cobertura y calidad de los servicios, de las obras construidas y por último la inversión y costos en el subsector.

1.1. LA GLOBALIZACIÓN Y EL AGUA EN EL MUNDO.

El proceso de globalización es altamente contradictorio y desigual. Ocurre mediante un proceso aparentemente dialéctico, por el cual nuevas formas de globalización se dan junto a nuevas y renovadas formas de localización. Dentro de la globalización, dos ámbitos de la vida están "globalizados microelectrónicamente... la información y las finanzas... Esto crea una interdependencia inédita en la economía financiera y en el diálogo a escala planetaria" (Hopenhayn, 1999:2).

Nos encontramos, entonces, frente a un cambio de "tempo" y de tiempo que lo permea todo. Las decisiones de los estados están cada vez más interrelacionadas y la sociedad civil de los distintos países están intercomunicadas. En virtud de esto se intensifica la interdependencia e interacción global, las relaciones sociales en general parecen ser cada vez menos territorializadas, en las que se imponen nuevas opciones, una nueva agenda en las naciones. Y al mismo tiempo y hasta parecería contradictorio, en esta misma dinámica emergen nuevas identidades regionales, nacionales y locales construidas alrededor de una nueva prominencia del derecho a lo propio¹.

La globalización conduce por tanto a globalizar las necesidades, los niveles de expectativas, las condiciones de seguridad, las necesidades de consumo y apuntala estratégicamente al control de los recursos naturales como el agua, el aire, la biodiversidad, pero también el capital y la información.

En este marco, en los momentos actuales, el agua dulce al ser vital para la existencia de los seres vivos en el planeta se ha convertido en el eje central de las preocupaciones de los estados y de los pueblos del mundo. Por cuanto, y

¹ En el sentido de que a partir de las instancias locales, nacionales y regionales se puede también imaginar y repensar nuevas formas alternativas al desarrollo en la medida que la misma globalización abre diferentes aristas para acomodarse a las actuales dinámicas para mantener la hegemonía y el poder.

sabiendo que el agua es un recurso escaso y limitado, con el crecimiento de la población mundial y el incremento del uso del agua por persona, la demanda por este líquido vital está elevándose enormemente, a lo que se suma la amenaza constante por la contaminación.

Retrospectivamente, desde 1950 se ha triplicado casi la captación del agua², de 1.365 kilómetros cúbicos por año a 3.760 en 1995. La disponibilidad de agua se ha reducido notablemente, de unos 16.800 metros cúbicos per cápita anuales en 1950 a 7.300 en 1995. Actualmente 20 países con 132 millones de habitantes sufren por la escasez de agua, con menos de 1.000 metros cúbicos per cápita, hito por debajo del cual se considera que la falta de agua limita el desarrollo y menoscaba la salud humana. Si se mantienen las tendencias actuales otros 25 países se hallarían en esa situación hacia el 2050, y la población total de todos los países afectados aumentaría por lo menos a 650 millones. (PNUD, 1998: 55).

En general la gestión del agua se ha centrado en cubrir un déficit cada vez más creciente con nuevas ofertas, esta forma de gestión debe sustituirse por uno basado en "el uso racional y sostenible del recurso y en la protección del medio" (Prat, 1999: 79), de suerte que la gestión hídrica para el futuro más inmediato sea satisfacer a la par los usos humanos y las necesidades ambientales, es decir asumir una perspectiva sistémica, a partir de lo cual sea posible caracterizar las relaciones de los sistemas sociales regionales como los sistemas naturales.

Se advierte que muchos países pueden evitar la crisis que se aproxima en tanto en cuanto formulen y apliquen a la brevedad políticas y estrategias apropiadas. En las estrategias debe considerarse no solo la forma de regular mejor el abastecimiento de agua sino también como regular la demanda. Es necesario entonces, cambiar la cultura en la prestación y gestión de este servicio en el mundo entero (Population Reports, 1998).

² Incluye las aguas de acuíferos no renovables y plantas de desalinización, pero no incluye las pérdidas por las evaporaciones (PNUD, 1998:216)

En este contexto los derechos sociales fundamentales a la vida, la salud, el medio ambiente sano y la vivienda digna dependen de la universalidad en la prestación de los servicios de agua potable.

La calidad, confiabilidad y bajo costo con el que un país presta el servicio de agua potable es indispensable para el normal desarrollo de cualquier actividad productiva, de suerte que ninguna actividad económica y social escapa a la necesidad de contar con este servicio y las condiciones en que se reciben pueden hacer de un país un sitio atractivo para invertir o reinvertir capitales productivos, es decir que, el adecuado manejo del agua es por consiguiente, "condición indispensable para la consecución de uno de nuestros grandes objetivos: la sustentabilidad". (Dourojeanni, 1994: 42 – 43).

1.1.1. Usos y distribución del agua a escala mundial

Los usos y distribución del agua al nivel mundial al igual que los demás recursos naturales están repartidos inequitativamente entre aquellos países con economías poderosas y entre aquellos con economías débiles, a esto se suma los usos del agua que es diferente entre los países de la periferia y los del centro, es decir, en qué y para qué se usa más agua. Algunos ejemplos, muestran esta forma de uso y distribución del agua en el mundo.

- Los países más desarrollados consumen y desperdician mucha más agua que los países en vías de desarrollo. Esto se explica, en tanto en cuanto la cantidad de agua que las personas realmente utilizan en un país depende no sólo de las necesidades mínimas y de cuánta agua se dispone para el uso, sino también del nivel de desarrollo económico y del grado de urbanización³. El nivel de urbanización de un país se evidencia por que el uso de agua -aumenta

³ En los países en desarrollo el rápido crecimiento urbano suele ejercer tremenda presión en los sistemas de abastecimiento de agua anticuados e inadecuados.

considerablemente-. A medida que el mundo se vuelve predominantemente urbano y la agricultura depende cada vez más del riego, será difícil para las ciudades satisfacer la demanda creciente de agua.

- Marcadas diferencias en relación con el uso del agua se presentan por región y por el nivel de desarrollo económico de los países. El grado de desarrollo económico de un país se puede medir también por la cantidad de agua dulce que éste consume. La población de las regiones de los países en desarrollo usa y consume agua per cápita en volumen mucho menor que aquellas regiones del primer mundo. Léase por ejemplo en África, la extracción de agua anual per cápita para uso personal tiene un promedio de 17 metros cúbicos (igual a 47 litros por día) frente a los Estados Unidos que es de 211 metros cúbicos por año (578 litros por día) una diferencia de 531 litros entre el país menos desarrollado frente al más desarrollado.
- La mayor parte del agua disponible en los países en desarrollo se la usa para la agricultura⁴. Ejemplo de esto es la India que utiliza 90% del agua para la agricultura, 7% para la industria y tan solo un 3% para uso doméstico. El bajo uso doméstico actual se debe a que obtienen el agua de llaves públicas, pozos comunales, ríos y lagos. En especial la gente del área rural –generalmente mujeres y niñas- debe caminar muchos kilómetros y pasar muchas horas yendo a buscar agua para la familia. Estos casos se presentan sobre todo en África, en donde las mujeres y niñas pasan aproximadamente 1.500 horas-persona por año⁵ acarreado agua (INSTRAW, 1995). A diferencia de esto y en contraposición se aprecia que, mientras más alto sea el desarrollo, más agua se utiliza para satisfacer necesidades domésticas e industriales y mucho menos para la agricultura (Ver informe Banco Mundial, 1999).

⁴ Al nivel mundial el agua es usada para la agricultura, la industria y el uso doméstico (personal, familiar). El mayor uso del agua se lo hace en la agricultura que representa un 69% de todas las extracciones anuales de agua, para la industria un 23% y el uso doméstico un 8% (Fuente Banco Mundial 1999).

⁵ Esto es, un promedio de 4 a 5 horas diarias que las mujeres - niñas, jóvenes o adultas - gastan en el acarreo de agua.

En la actualidad la extracción de agua ha aumentado en tres categorías principales de uso: para satisfacer la demanda industrial, la doméstica y la dependencia del riego para la producción de alimentos. Lo cual se expresa en un aumento de la demanda per cápita de agua dulce en la medida que los países y pueblos van desarrollándose económicamente.

1.1.2. Conflictos y tensiones en relación con el agua

La insuficiencia de agua dulce tal vez sea uno de los principales factores que coarten el desarrollo económico y social en los decenios venideros, advierte el Banco Mundial, pero también hay que añadir que puede ser el motivo de nuevos conflictos que enfrenten a los estados entre sí, de suerte que, las próximas guerras que el mundo tenga que enfrentar no serán por la hegemonía económica sino más bien por mantener el acceso, control, uso y propiedad sobre el agua.

En este milenio, la insostenibilidad ambiental debido a determinadas políticas puede derivar en conflictos socioecológicos, que tengan relación con el acceso, control, propiedad y calidad de los recursos naturales, léase lo sucedido en la "guerra del agua"⁶ en Barcelona, durante 8 años, más de ochenta mil familias, rechazaron pagar una serie de tributos añadidos al recibo del agua que consideraban abusivos, que ha finalizado, después de largos conflictos y negociaciones con la promulgación de la Ley por el Parlamento de Catalunya sobre la gestión del agua en el área metropolitana de Barcelona (Tello, 1999: 88).

A la luz de estas consideraciones, es necesario abordar el tema de los conflictos bajo dos connotaciones, por un lado, como "un enfrentamiento de visiones e intereses de determinados grupos sociales en un contexto específico" y por otro

⁶ La guerra del agua consistió en la insumisión fiscal de diversos usuarios en el área de Barcelona, España.

lado, visto desde la sociedad el conflicto "aparece como motor, catalizador de cambios y de las relaciones de poder" que puede ser un factor que propicie el progreso hacia una nueva cultura más sostenible del agua. (Borel, et, al, 1997:7).

En la actualidad, alrededor de la política del agua confluyen una multitud de factores e intereses que pueden generar alianzas o conflictos por la distribución del recurso entre l@s usuari@s del agua potable. Aun hace falta un análisis a profundidad de este proceso de apropiación del agua que nos permita entender la heterogeneidad de formas sociales que existen para acceder a ella.

Las tensiones sociales y políticas son globales, en términos de que las cuencas hídricas rebasan las fronteras nacionales. Así por ejemplo, la utilización del agua por un país situado aguas arriba suele, no solo menoscabar el suministro de agua para los países o regiones situados aguas abajo, sino también contaminar el agua, provocando externalidades⁷ y/o daños ambientales y afección a la salud de las personas.

En África, unos 50 ríos sirven, cada uno de ellos, a dos o más países que lo comparten. En particular el acceso a las cuencas del Nilo, el Níger y el Volta, en un futuro no muy lejano será una posible fuente de conflictos entre estos países, si no se asume una política regional acerca del manejo de las cuencas hídricas y su área de influencia. El río Colorado en los Estados Unidos, ha alimentado la agricultura de regadío y ha permitido el crecimiento explosivo de las ciudades del desierto. Pero ahora la demanda de agua de río para el riego y el uso urbano se ha vuelto tan grande que el río ya no llega a su desembocadura en el Golfo de California en México. Sus aguas terminan en un chorro delgado de algún lugar del desierto al sur de la frontera entre México y Estados Unidos. Esto está provocando tensiones entre estos países (Population Reports, 1998).

⁷ Entendidas las externalidades cuando la actividad de una persona afecta el bienestar de otra de una manera tal que no es transmitida por los precios del mercado. En el caso de contaminación, el impuesto Pigouviano: es un impuesto que recae sobre cada unidad del producto del contaminador

1.1.3. Políticas inadecuadas para usar y administrar el agua

Como se sabe el agua es un insumo económico que “lubrica el desarrollo” de los pueblos y dado que este recurso es cada vez más escaso necesita de una gestión adecuada, requisito fundamental para el desarrollo sostenible. Según Ismail Seradeldin⁸, Vicepresidente para el Desarrollo Ecológicamente Sostenible del Banco Mundial, cuatro políticas implementadas al nivel mundial ponen al descubierto la incapacidad para regular los suministros de agua impidiendo el desarrollo económico.

1. La regulación del agua se halla fragmentada entre sectores e instituciones. Hay demasiadas dependencias trabajando en el tema del agua y se podría decir ninguna coordinación de políticas entre sectores de la economía. Las cuestiones concernientes a la calidad de agua y la salud generalmente no se abordan en absoluto porque no cuadran dentro del mandato de una única dependencia del gobierno.
2. Los gobiernos dependen demasiado de la administración centralizada para crear, operar y mantener sistemas de regulación del agua. Las dependencias encargadas de gestionar los suministros de agua a menudo ya están sobrecargadas de trabajo y carecen de competencia técnica. Al mismo tiempo hay poca intervención de los custodios y poca participación de la comunidad en el establecimiento de políticas referentes al agua y la regulación del uso, de modo que los proyectos por lo general no satisfacen las necesidades de la gente.
3. La mayoría de los países subestiman el agua dulce como recurso y no le ponen un precio como valor económico. Muchos de los grupos que más agua usa, como los agricultores reciben subvenciones del gobierno, y en efecto, se los alienta así a despilfarrar el agua que, de lo contrario, probablemente no lo harían. En su mayoría, los gobiernos encuentran políticamente más aceptable

⁸ Ver Population Reports. 1998.

Tal como afirma José Manuel Naredo, el problema de los conflictos y tensiones por el agua, "no se resuelve con soluciones meramente técnicas, sino que exige por una parte, redes y/o asociaciones de usuarios que se ocupen activa y responsablemente de la gestión del agua, y por otra un marco de información solvente generalmente admitido sobre el que se pueda apoyar la negociación y la toma de decisiones en un marco que le sea propicio" (1999:19)

En esta misma línea, también dentro de los conflictos que se presentan por el recurso agua y en aras de buscar alternativas de solución es importante identificar y establecer tendencias, relaciones de causalidad, visibilizar los conflictos y hacerlos públicos. De ahí la necesidad de reconocer a las partes y a los actores del conflicto pero además es fundamental articular un discurso que incluya al otro, lo que permite reconocer las fortalezas y debilidades del adversario.

Esto es "terriblemente" importante sobre todo cuando se trata de conflictos regionales que se vuelven globales, en tanto en cuanto, la lucha por conservar y usar adecuadamente el agua es una preocupación mundial. A un nivel más micro significa la reconstrucción de la ciudadanía en donde las partes se constituyan en ciudadan@s con derechos y obligaciones que les permita situarse en la arena política para negociar democráticamente la mejor alternativa en la solución al problema del agua.

Por último es importante para manejar adecuadamente el conflicto tener conocimiento certero de cual es la causa fundamental que provocó el conflicto de suerte de poder afianzar las alianzas y las relaciones de poder y de gestión en el marco de negociaciones y consensos que se promuevan.

en una cantidad exactamente igual al de la cantidad de perjuicio social que inflige su producción al nivel de producción eficiente (Fierro-Renoy, 1998:13).

encontrar nuevos suministros de agua que cobrar a los mayores usuarios el costo íntegro del agua.

4. Las políticas de regulación del agua no vinculan la calidad del agua a la salud humana y ambiental. En la mayoría de los casos se considera que el agua es un recurso que se extrae y se usa tan frecuentemente y tanto como se necesite para cualquier fin. Sin una consideración adecuada de la función clave del agua en la salud humana y ambiental, no es de extrañarse que los recursos hídricos se hayan degradado en casi todas partes.

A la debilidad de políticas y a la incapacidad de hacerlas viables mencionadas por Seradeldin, se añade que:

- Al nivel internacional no existen lineamientos claros de políticas que constituyan un hilo conductor que permita articular las políticas regionales con las nacionales y locales de suerte de poder contar con un marco jurídico legal, aplicables en casos semejantes en cualquier parte del mundo en donde se susciten problemas en la gestión y administración del agua.
- Los profundos conflictos políticos y económicos en torno al agua, demuestran que están en juego muchos intereses y relaciones de poder y que resulta muy difícil lograr ponerse de acuerdo entre los estados y las instituciones. Frente a esto el reto está en pensar en políticas integrales y estrategias eficaces que no solo conserven y protejan las fuentes de agua dulce, sino que también la distribuyan equitativamente a partir de un uso racional y sostenible que satisfaga las necesidades ambientales y humanas y esto solo parece posible, "a partir del impulso de procesos de concertación y transacción entre los actores sociales e institucionales involucrados en el uso y aprovechamiento de los recursos" (Vargas, 1995:4).

1.2. EL AGUA EN EL ECUADOR

En el marco de la globalización y de las propuestas locales al desarrollo, el Ecuador no se encuentra aislado, al contrario es parte de las dinámicas sociales, económicas y ecológicas que están presentes en el manejo de los recursos. En general, nuestro país es privilegiado en materia de recursos naturales, presenta una biodiversidad de las mayores registradas dentro del contexto mundial. Como unidad hidrográfica, dispone de recursos hídricos más que suficientes en el largo plazo. Según reporta el estudio realizado por el Plan de Recursos Hídricos, la disponibilidad anual de aguas superficiales y subterráneas es de aproximadamente 432.00 HM³/año, lo que representa una "escorrentía⁹ específica" o filtración de más de 1.600 mm, cifra muy superior a la media mundial del orden de los 300mm/año (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, et, al. 1998:22)

Sin embargo, como se sabe el agua es un recurso natural cada vez más escaso, por tanto para el país es importante el aprovechamiento del agua subterránea como una alternativa de abastecimiento, en razón de que las aguas superficiales se están contaminando progresivamente (descargas de aguas domésticas, residuales, industriales, faenas agrícolas, erosión de los suelos, etc.), y frente a estos problemas las aguas subterráneas generalmente resultan ser de mejor calidad físico-química y menos impactadas por la contaminación (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, et, al. idem)

1.2.1. Usos y distribución del agua

Los usos y distribución del agua en el Ecuador al igual que en los demás países del mundo están repartidos inequitativamente, tanto en los ámbitos provinciales,

⁹ Entendida como el proceso de recolección, que se da cuando el agua resbala suavemente por las hojas, ramas, troncos y raíces de las plantas, por la superficie del suelo y por las cavidades de la porosidad del suelo, luego de una fuerte lluvia. (Sarmiento, 1986:62)

regionales como entre las áreas rural y urbana, pero también los usos del agua son diferentes entre un sector y otro.

Los usos del agua están clasificados en tres categorías: doméstica, industrial y de riego, que para el caso de Ecuador esta división se reduce a dos; para uso agrícola o de riego y para el uso unificado entre doméstico-industrial; la unificación de este último se debe a que las industrias y el comercio nacionales se ubican generalmente dentro de las ciudades y el servicio de agua es tomado de las redes de distribución de las mismas (Ministerio de Desarrollo y Urbano y Vivienda, 1998:23).

Según una aproximación realizada por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda -MIDUVI para el año 2005 en el Ecuador, la mayor parte del agua disponible 96.8% seguirá destinada para la agricultura -patrón que se repite para los países subdesarrollados- y tan solo un 3.2% para uso doméstico, industrial y comercial. Al no disponer de acceso domiciliario se reduce el consumo de éste y en muchos casos en el área rural, sobre todo, se abastecen de llaves públicas, pozos comunales, ríos y lagos. Así, por ejemplo en el área rural, la población, "especialmente mujeres y niñas, deben caminar varias horas para acarrear el agua de uso familiar" (Aubel,1995: 8), situación muy parecida a la del África, anotada en párrafos anteriores.

En general, la política social en agua potable y saneamiento en el país, adolece de serios problemas en el uso y en la distribución, pero también en el acceso, administración y gestión del recurso¹⁰. Por tanto, la intervención en proyectos de agua no ha sido garantía de un desarrollo económico y social peor aún del mejoramiento de la calidad de vida en términos de satisfacción de las necesidades básicas¹¹ e intereses estratégicos de hombres y mujeres de las comunidades rurales y de la potenciación de las capacidades de las personas.

¹⁰ Al respecto ver CARE, et.al, 1995.

¹¹ Entendida la satisfacción de las necesidades básicas a partir de la tradicional división del trabajo por género, es una respuesta a la necesidad que se percibe material y concretamente en un

Cabe destacar, además que los logros alcanzados en la prestación de los servicios de agua con la cobertura, cantidad, continuidad, calidad y a costos equitativos y sostenibles por los usuarios no han estado correlacionados con los ingentes recursos invertidos en el subsector (Varea, et.al:1997).

Haciendo un análisis retrospectivo, en 1962, 6 de cada 10 ecuatorianos no tenía acceso a agua. La diferencia entre la ciudad y el campo eran dramáticas: la falta de agua afectaba al 12% de los habitantes urbanos y al 87% de los habitantes rurales. Para 1990, la población con este servicio subió a algo más de la mitad (57%). A pesar de este progreso nacional, la cobertura disminuyó en un 10% en las ciudades; es decir, la ampliación no logró responder al acelerado crecimiento urbano. En cambio, en el campo el progreso fue relativamente mayor, si bien aun muy modesto: en 1990 el 31% tenía acceso a agua para consumo (SIISE, et. al, 1998:77-78).

La cobertura de los servicios es todavía muy baja en el país, para 1999 la cobertura de agua potable en el ámbito nacional es de 67% (82% urbana, 39% rural) (Foro sobre Visión de Agua y Saneamiento para el próximo milenio, visión 21, mayo 1999). Para el 2000, el sector más afectado sigue siendo el rural y urbano marginal, cuyas coberturas no han superado el 40% en dotación de agua potable (PRAGUAS, 2000).

contexto específico, tienen que ver sobre todo con deficiencias en las condiciones de vida como la provisión de agua, el cuidado de la salud y el trabajo.

Cobertura de los Servicios de Agua Potable por provincia a Julio de 1999

Provincia	Población Proyectada a 1999			Agua Potable					
	Fuente INEC			Población Servida (Habitantes)			Cobertura (%)		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbna	Rural	Ttal
Azuay	317,524	299,723	617,247	303,424	183,797	487,221	96	61	79
Bollvar	51,596	130,439	182,035	49,914	49,203	99,117	97	38	54
Cañar	76,080	138,740	214,820	51,516	94,171	145,687	68	68	68
Carchi	77,422	87,710	165,132	76,441	67,034	143,475	99	76	87
Chimborazo	168,319	254,357	422,676	166,056	134,872	300,928	99	53	71
Cotopaxi	97,714	204,463	302,177	93,859	87,793	181,653	96	43	60
El Oro	414,599	133,522	548,121	386,539	43,236	429,775	93	32	78
Esmeraldas	197,205	210,350	407,555	148,398	24,714	173,112	75	12	42
Galápagos	14,281	1,903	16,184	9,140	659	9,799	64	35	61
Guayas	2.819,387	527,417	3,346,804	1,947,905	126,847	2,074,752	69	24	62
Imbabura	189,656	135,819	325,475	177,704	114,064	291,768	94	84	90
Loja	207,781	217,709	425,490	198,398	73,636	272,034	95	34	64
Los Ríos	339,024	313,054	652,078	238,511	47,533	286,044	70	15	44
Morona	54,041	85,490	139,531	50,671	31,583	82,254	94	37	99
Santiago									
Manabi	646,254	602,819	1.249,073	550,670	111,906	662,576	85	19	53
Napo	30,542	56,579	87,121	24,123	14,861	38,984	79	26	45
Orellana	22,379	45,875	68,254	22,227	3,793	26,020	99	8	38
Pastaza	26,243	34,284	60,527	23,8125	12,356	36,171	91	36	60
Pichincha	1.885,069	524,643	2,409.712	1,722,086	344,506	2,066,592	91	66	86
Sucumbios	42,026	97,345	139,371	29,697	5,996	35,693	71	6	26
Tungurahua	211,629	230,761	442,390	193,389	140,970	334,359	91	61	76
Zamora	34,675	68,603	100,281	27,430	6,452	33,882	79	10	34
Chinchipe									
T. Nacional	7,923,449	4,398,605	12,322,054	6,491,913	1,719,983	8,211,896	82	39	67

Fuente: Subsecretaría de Saneamiento Ambiental –MIDUVI, 1999

La lectura de este cuadro, permite identificar que las provincias de la Sierra son las que mejor dotación de agua tienen (93%) a nivel urbano, seguidas por el Oriente (86%), y la Costa con un (79%) y en último lugar Galápagos con un 64% de población servida. En el área rural al nivel de país la cobertura de agua potable baja considerablemente (39%). Las cifras muestran que las provincias de la Costa y del Oriente son las menos favorecidas (22%), a diferencia del 59% de cobertura que dispone la Sierra. Es decir que los 12'322.054 habitantes del

Ecuador a 1999 (7'923.449 urbana y 4'398.605 rural) tan solo 8'211.896 (6'491.913 urbana y 1'719.983 rural) tienen acceso al agua potable.

Estos índices muestran la existencia de desigualdad en el acceso al agua potable al nivel de regiones y de provincias, pero también entre el área urbana y el área rural.

Disponibilidad de agua según fuente de suministro

Esto permite una lectura objetiva de la forma como la población se abastece de agua, pero además muestra los riesgos que representan para la salud de las personas el consumo de este tipo de agua.

Fuentes de suministro	TOTAL		URBANO		RURAL		% área urbana Respect o al total
	No. Hogares	%	No. Hogares	%	No. Hogares	%	
NACIONAL	2,476,267	100.0	1,496,393	100.0	979,874	100.0	60.4
Red pública	1,419,740	57.3	1,149,495	76.8	270,258	27.6	81.0
R.P. carro repartidor	51,618	2.1	35,913	2.4	15,704	1.6	69.6
Pila o llave pública	32,136	1.3	20,119	1.3	11,957	1.2	62.8
Otra fuente tubería	359,081	14.5	122,360	8.2	236,721	24.2	34.1
Carro repartidor	109,756	4.4	85,566	5.7	24,189	2.5	78.0
Otros: pozo, río o vertiente, agua lluvia	503,923	20.4	88,878	5.6	421,044	43	81.5
COSTA	1,334,537	100.0	900,015	100.0	434,523	100.0	67.4
Red pública	645,044	48.3	596,106	66.2	48,939	11.3	92.4
R.P. carro repartidor	47,534	3.6	35,288	3.9	12,246	2.8	74.2
Pila o llave pública	19,526	1.5	18,473	2.1	1,054	0.2	94.6
Otra fuente tubería	169,980	12.7	104,041	11.6	65,938	15.2	61.2
Carro repartidor	103,113	7.7	79,783	8.9	23,329	5.4	77.4
Otros: pozo, río o vertiente, agua lluvia	349,340	26.2	77,618	7.3	283,017	65.2	90.8

SIERRA	1,064,484	100.0	579,810	100.0	484,674	100.0	54.5
Red pública	744,210	69.9	537,413	92.7	206,797	42.7	72.2
R.P. carro repartidor	4,084	0.4	626	0.1	3,458	0.7	15.3
Pila o llave pública	11,774	1.1	1,635	0.3	10,140	2.1	13.9
Otra fuente tubería	179,939	16.9	18,009	3.1	161,930	33.4	10.0
Carro repartidor	6,643	0.6	5,783	1.0	860	0.2	87.1
Otros: pozo, río o vertiente, agua lluvia	117,835	11.0	16,346	2.8	101,490	20.9	57.3
AMAZONIA	77,245	100.0	16,568	100.0	60,677	100.0	21.4
Red pública	30,499	39.5	15,977	96.4	14,522	23.9	52.4
R.P. carro repartidor							
Pila o llave pública	836	1.1	72	0.4	764	1.3	8.6
Otra fuente tubería	9,163	11.9	310	1.9	8,853	14.6	3.4
Carro repartidor							
Otros: pozo, río o vertiente, agua lluvia	36,747	47.6	210	1.3	36,538	60.2	16.2

Fuente: INEC "La encuesta de condiciones de vida en el Ecuador: Un enfoque de los contrastes regionales, urbano-rural y de género". Página 14.

Una lectura interpretativa en este cuadro, nos muestra que en los inicios del nuevo milenio, los servicios de agua potable por red pública no son accesibles al 42.7% de los hogares ecuatorianos (72.4% en el área rural y 23.2% en el área urbana). La Costa es la más afectada, en el área rural, solo una de cada diez viviendas acceden al agua potable, mientras que siete de cada diez acceden a este líquido vital por otras fuentes ajenas a una fuente de tubería. La situación en la Sierra es menos dramática que en la Costa, ocho de cada diez viviendas reciben agua, a través de tubería en el área rural, y cerca de la totalidad (96.2%) en el área urbana. La región Amazónica es la menos favorecida del país en cuanto al suministro de agua a través de red pública, tan solo cuatro de cada 10 hogares cuentan con este servicio (INEC, 2000:15).

Aun en los casos en que existe el servicio de agua potable, este se caracteriza como deficiente, tanto en lo referente a la incapacidad de atención las 24 horas

continuas¹², así como a la falta de presión adecuada, lo que implica incumplimiento de las normas mínimas de potabilidad del agua que se suministra.

Las bajas coberturas, como las deficiencias en la prestación del servicio, serían parte importante de la observancia de elevados niveles de enfermedades de origen hídrico como: la diarrea, el dengue, el cólera, la malaria, la tifoidea, entre otras, que presenta la población del Ecuador (La Gestión Ambiental en el Ecuador, 1993:158). Las enfermedades diarreicas siguen siendo una de las causas principales de muerte en el mundo y que contribuyen a una elevada mortalidad infantil, a la reducida esperanza de vida y a la mala calidad de la misma (MIDUVI, et.al, 1996:11), este tema al ser vital dentro del manejo del agua potable sin embargo no será motivo de análisis dentro de esta investigación.

1.2.2. Gastos de inversión en los proyectos.

El abordaje de esta problemática, apenas es un indicativo referencial, que necesita ser retomado más profundamente en otro estudio. Por el momento tan solo se hace una pequeña alusión en cifras a los gastos de inversión en el subsector de agua potable.

Se reconoce que en la década de los setenta la inversión pública en agua potable y saneamiento básico fue de 7.40 dólares per cápita promedio anual; entre 1982 y 1987, ese promedio se redujo a 3.50 dólares per cápita. Estos indicadores reflejan una muy lenta ampliación de la infraestructura, causada sobre todo por la crisis económica y fiscal que afectó las inversiones sociales. Por esta razón para 1990 los déficits registrados en los años ochenta se mantienen, pues existen igual 4 millones de ecuatorianos sin acceso al agua potable y se ha empeorado el saneamiento básico al pasar de 5 a 5.4 millones de personas que no disponen de este servicio (MIDUVI, 1994:3)

¹² Ocasionando frecuentes cortes, racionamientos e incomodidad de la población.

1.2.3. Políticas y formas de intervención para usar y administrar el agua.

Diversos informes de monitoreo, evaluación y sistematización del trabajo¹³ muestran que las formas de intervención social y las políticas públicas aplicadas por el Estado son la causa del poco impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Dentro de esta línea se han identificado, entre otros, aspectos como:

- a) Políticas centralizadas y paternalistas¹⁴, en tanto en cuanto, los planes programas, proyectos y acciones alrededor del agua potable han sido pensados y diseñados a nivel central para luego ser ejecutados en las instancias provinciales y comunitarias, presentándose una desarticulación entre la forma como el Estado brinda el servicio y la forma como la comunidad recibe el servicio, muchas veces con desconocimiento de las realidades socioculturales de las poblaciones, es decir que los proyectos no respondían a una demanda de los servicios¹⁵ de parte de las comunidades, lo que imposibilita que las comunidades desarrollen su capacidad para enfrentar sus problemas.

Este centralismo sumado a la excesiva burocracia provocó demora en las transferencias económicas con las consecuentes interrupciones en la ejecución de los proyectos, creando un sentimiento de desconfianza e incredulidad en las comunidades.

¹³ Ver informes de consultorías WASHED: 1995; FASBASE:1994; CARE: 2000)

¹⁴ Lo que ha llevado a pensar, especialmente en el medio rural, que el Estado está en la obligación de solucionar "todas" las necesidades de la población.

¹⁵ Entendiéndose como respuesta a la demanda, no la simple presentación de la solicitud, requiriendo el servicio de parte de la comunidad, sino como un enfoque que contemple los siguientes elementos: a) una información previa, en la que la comunidad decide participar en el proyecto, en las preferencias de opciones tecnológicas, niveles de los servicios, administración y modelos de gestión de los servicios. b) el compromiso de los usuarios para aportar con recursos de inversión en función del servicio seleccionado y por tanto tienen control significativo en el manejo de los recursos de inversión, por que se diseña una estructura de incentivos que estimule la participación (PRAGUAS,1998:1)

- b) La priorización de la construcción de obras físicas, por sobre otras consideraciones sociales, esto es que se ha presentado un divorcio entre lo técnico y lo social, en términos de que no ha existido un acompañamiento paralelo de lo social frente a la obra física, lo cual se traduce en un enfoque constructivo¹⁶.
- c) Limitaciones técnicas, atribuidas a la falta de programas de entrenamiento y asistencia específica y especializada para fortalecer a los organismos seccionales y formar capital humano local. Así como la poca capacitación en gestión de los servicios a los miembros de la comunidad, especialmente a los operadores de los sistemas de agua potable y a los administradores de las Juntas de Agua Potable.
- d) Ausencia de procesos de seguimiento y evaluación basados en un plan articulador, tanto para las obras físicas como para la intervención social que permita ir rediseñando y reestructurando las intervenciones.
- e) Amplia diversidad de instituciones que operan en el sector, con superposición de funciones, una limitada coordinación y sin la existencia de un órgano rector. Este patrón se repite sistemáticamente a nivel mundial, internacional y nacional.

A estos aspectos identificados, hay que añadir:

Procesos no participativos, como se ha mencionado antes, las políticas en agua potable, han sido diseñadas y ejecutadas con poca participación de los actores sociales a distintos niveles (local, provincial, regional, nacional). Entendida la participación como una construcción colectiva en la cual se incorporan saberes distintos a un conocimiento común y a una respuesta común como parte de un

¹⁶ En el sentido de que se priorizaba la construcción de obras físicas por sobre otras consideraciones orientadas al funcionamiento y la utilización por parte de los beneficiarios de las obras construidas, pero sobre todo la participación dinámica de la población en todos los momentos del ciclo del proyecto.

proceso libre y democrático con objetivos e intereses dirigidos a la consecución de un fin, esta aclaración es importante, puesto que se puede argumentar que existió gran participación cuando hay presencia masiva de las personas en las mingas, abriendo zanjas o acarreando materiales para la construcción de los sistemas. Sin embargo esta presencia masiva no es dinámica ni democrática, en tanto en cuanto, esta misma participación muchas veces no se presenta para decidir las mejores alternativas técnicas, presupuestarias, de control de las obras o de gestión del servicio.

Distintas experiencias en el sector demuestran que la poca información y participación directa de l@s usuari@s de los servicios en aspectos que van desde decisiones técnicas hasta la ‘simple localización’ de la llave de agua han tenido connotaciones muy significativas por parte de la gente al no sentir que la obra les pertenece, lo que en varias ocasiones redundo en que la gente no la utiliza, ni la cuida.

Por otra parte, en la participación comunitaria en los proyectos de agua se evidencia actos discriminatorios en relación con las mujeres, al valorar “el trabajo de las mujeres en las mingas tan solo con el 50%, en relación con los hombres” (Aubel, 1996: 8), es decir que una mujer tenía que trabajar en dos mingas, para completar un jornal, puesto que consideraban que el trabajo de la mujer no rinde como el de un hombre. Estos aspectos discriminatorios se agravan aun más por la ausencia recurrente del enfoque de género en este tipo de inversiones.

El enfoque de género¹⁷ no ha sido motivo de preocupación para los tecnopolíticos, a pesar de que las agencias internacionales, dentro de sus recomendaciones han aconsejado incluir en todo el proceso de los proyectos la participación igualitaria y equitativa de hombres y mujeres. En la mayoría de los casos no se ha tomado en

¹⁷ Definido el género como las diferencias y relaciones construidas socialmente entre hombres y mujeres que varían por situación y contexto, de suerte que el análisis de género incluye el entendimiento de cómo los factores históricos, demográficos, institucionales, socioeconómicos y ecológicos, afectan las relaciones entre mujeres y hombres de diferentes grupos (Schmink, 1996).

cuenta, posiblemente por “la falta de recursos teóricos y metodológicos orientados a las realidades latinoamericanas... a la vez que la interpretación y sistematización de las experiencias que lograron llevarse a cabo han sido limitadas, así como la posibilidad de influir con ellas en los modelos de políticas de desarrollo” (Paulson, 1998:7)

Estos aspectos señalados guardan estrecha relación con la inadecuada aplicación de la política sectorial en torno al agua potable, que se ha implementado en todo el mundo, lo cual obliga a tener una mirada local de las formas de intervención sin descuidar los sucesos y avances que se suscitan y se debaten en lo global.

SEGUNDO CAPÍTULO

MARCO CONCEPTUAL: LOS APORTES TEÓRICOS

En los momentos actuales en el centro del debate del desarrollo local se ubican nuevos aspectos que permiten identificar, visibilizar y colocar sobre el tapete formas alternativas de abordar el desarrollo sostenible, de suerte que hacer una reflexión crítica sobre estos enfoques permite dirigir la mirada hacia la política¹⁸ y las políticas¹⁹, a la formulación de programas, de proyectos y a las formas de intervención social, que buscan romper el tecnicismo neutral que hoy por hoy, sustenta el "ciclo del proyecto" y los programas de desarrollo²⁰.

Siguiendo estos lineamientos, en este capítulo se aborda el desarrollo a escala humana en el marco de las formas de intervención social a partir del Estado, la lucha por las necesidades y la política de necesidades como elementos articuladores para visibilizar las políticas y formas tradicionales de intervención y por último el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los seres humanos como eje central del desarrollo alternativo y del mejoramiento de la calidad de vida de hombres y mujeres en el contexto de los gobiernos locales.

Estos tres ejes para el caso del agua se toman como categorías de análisis y como elementos teóricos y metodológicos que se espera den luces para poder descifrar las connotaciones presentes en los procesos seguidos dentro de las políticas aplicadas y las formas de intervención de los proyectos de agua potable en el sector rural.

¹⁸ Entendida la "política" como la esfera del conflicto, de intereses del poder político, y que se caracteriza por ser sistémica y estable, a la vez que es un gran filtro de las cuestiones de políticas y es la que simplifica las políticas complejas de un estado (De León, 1999: 234)

¹⁹ Que tiene relación con los cursos, con la organización gubernamental que se realizan para hablar de los grandes temas del estado y que encuentran su primer referente, en los programas de gobierno (Idem))

²⁰ Como afirma Paul Little, lo que se pretende es recuperar el sentido utópico del desarrollo y tener una actitud crítica con el desarrollo realmente existente.

2.1. EL DESARROLLO A ESCALA HUMANA EN EL MARCO DE LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN EN PROYECTOS DE AGUA POTABLE

Como una respuesta alternativa al desarrollo "tradicional" aparece las propuestas de los heterodoxos²¹, quienes hablan del desarrollo a escala humana²² que exige un nuevo modo de interpretar la realidad, y obliga a ver y evaluar el mundo, las personas y sus procesos, de una manera distinta de la convencional.

Basan sus argumentos, afirmando que este tipo de desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos, por tanto parte de las potencialidades y capacidades de las personas a partir de los grupos y movimientos sociales, que es donde se evidencia que el desarrollo es un problema de escala, de calidad, en tanto en cuanto los cuestionamientos a la visión del desarrollo tradicional les lleva a proponer una nueva forma de entender y repensar el desarrollo a partir de lo local²³.

En este marco, la propuesta de Manfred Max-Neef, gira en torno a pensar en "una filosofía del desarrollo" cuya contribución apuesta a repensar y reconceptualizar los paradigmas del desarrollo, de suerte que permitan ir construyendo caminos de "humanización" para un mundo en crisis. La reestructuración de una economía humanista, que busca replantear el marco teórico para "entender y desentrañar la dialéctica entre necesidades, satisfactores y bienes económicos" (Max-Neef, et. al, 1986, 23) en tanto en cuanto, éstos sirvan de herramientas estratégicas para la acción en el proceso hacia el *desarrollo a escala humana* que propicie la construcción de una nueva vida con igualdad y equidad para todos.

²¹ Manfred Max-Neef, Elizondo y Hopenhayn de una parte y Amartya Sen son los representantes más sobresalientes de este nuevo enfoque del desarrollo (Schuldt:1995:38).

²² Que se fundamenta en "la satisfacción de las necesidades humanas, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el estado" (Max-Neef, 1986:14).

²³ Definido el desarrollo local como un proyecto alternativo que pretende fomentar desde el interior de una sociedad "local" su desarrollo apuntando a las necesidades cotidianas. Se presenta con nuevos actores, nuevos enfoques y nuevas dinámicas como parte de un desarrollo progresivo.

Los aspectos fundamentales para un *desarrollo a escala humana*, son los siguientes:

2.1.1 La satisfacción de las necesidades humanas fundamentales

Para poder entender, la forma como concibe, este autor, *la satisfacción de las necesidades humanas*, es necesario, definir lo que son las necesidades, los satisfactores y los bienes y servicios, debido que es a partir de este análisis en el que se basa toda su propuesta de desarrollo.

Las **necesidades**, dice Max-Neef, son atributos esenciales que cambian el ritmo de la evolución de la especie. Estas son finitas, conocidas, pocas y clasificables. Son las mismas en el tiempo y lugar. Las necesidades no sólo son CARENCIAS, acota, sino que POTENCIAN a las personas²⁴. En suma, las necesidades deben ser analizadas en toda su complejidad, riqueza y virtualidad. Las necesidades revelan el ser de las personas, puesto que estas se hacen presentes en doble sentido, como carencias y como potencialidades.

En el campo del agua y del saneamiento en el área rural, que son programas y proyectos dirigidos a las poblaciones más necesitadas, los procesos de intervención requieren de estrategias específicas que permitan visibilizar y priorizar las principales necesidades de las comunidades, es decir que hay que partir identificando el tipo de necesidad y analizando en qué medida esta es una carencia que puede convertirse una vez satisfecha en posibilidad de potenciar nuevas acciones que permitan pensar en un desarrollo alternativo e integral para la comunidad.

²⁴ “En la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos” (Max-Neef, 1986: 34)

Los **satisfactores** son las formas mediante las cuales se manifiesta y se hacen presentes las necesidades. Son de carácter histórico y cambian al ritmo de la evolución cultural, “ ... son lo histórico de las necesidades y los bienes económicos su materialización”. Los satisfactores, “en tanto medios para satisfacer las necesidades, se modifican en el tiempo y en el espacio, buscan la liberación de las personas (Max-Neef, et. al. 1986: 37).

Los **bienes y servicios** son medios por los cuales el sujeto potencia a los satisfactores para alcanzar sus necesidades.

En resumen, las necesidades humanas pueden comenzar a realizarse desde el comienzo y durante todo el proceso de desarrollo, es decir, que la satisfacción de las necesidades no sea la meta, sino el motor del desarrollo mismo. Este análisis en el caso del agua potable es particularmente importante, por cuanto permite visibilizar y entender el por qué las comunidades no manejan en forma adecuada los servicios que las instituciones han puesto en sus manos, pero también el desconocimiento de la cultura y de las verdaderas necesidades de las personas constituyen serios limitantes para el uso y mantenimiento de las obras que se construyen. Por tanto, esta propuesta es una opción abierta que solo se justifica en la medida en que se la asuma y entienda como un proceso sistémico en permanente cambio.

Estos principios proporcionan elementos que obligan a repensar el contexto social y la forma de cómo han sido habitualmente pensadas por los planificadores y por los diseñadores de políticas la satisfacción de las necesidades humanas por cuanto ya no se trata de relacionar necesidades solamente con bienes y servicios que presuntamente lo satisfacen, sino de relacionarlas además con prácticas sociales, con formas de organización en que se expresen las necesidades.

2.1.2. La generación de niveles crecientes de autodependencia

Si la autodependencia implica “regeneración” o “revitalización” de los esfuerzos, capacidades y recursos de cada uno, es decir que estratégicamente significa lo que puede producirse en los niveles locales, se propone avanzar en “escala” a partir de los niveles más pequeños hacia los más grandes y complejos, en razón de esto, Max-Neef dice que hay que partir del nivel personal – familiar (micro), es decir, de la persona como sujeto y fin último, en lo cultural, económico, en forma explícita y preferencial para pasar al nivel local – comunal, regional – nacional y por último al subregional – internacional (macro) (Max-Neef, et. al, 1986:35).

El desarrollo debe ser concebido como una heterogénea y conflictiva configuración de sujetos sociales que van estructurando, desde varios ámbitos, sus propios proyectos políticos y económicos, en dirección a la auto-dependencia y la democracia, de suerte que la meta no debe ser asaltar el poder político, sino que partiendo de nuestra realidad crear las condiciones necesarias para que mediante la triangulación política, económica y social construir un *desarrollo a escala humana*.

En esta misma dinámica, Schuldt, dice que un proceso que va desde lo local hasta lo nacional, pasando por lo regional exige, elaborar metodologías apropiadas que permitan compatibilizar en una articulación armónica las visiones, aspiraciones y propuestas surgidas de los distintos espacios, “los propios actores sociales, de ser tradicionalmente objetos del desarrollo pasan a asumir el rol protagónico de sujetos (Schuldt, 1995:46).

En el caso concreto de los proyectos de agua y saneamiento, las estrategias metodológicas y conceptuales que se pongan en juego son fundamentales en el trabajo con los hombres y mujeres en el ámbito familiar y de las organizaciones comunitarias, que contemplen las visiones y aspiraciones de la gente como punto

de partida para generar niveles crecientes de autodependencia, como diría Max-Neef, en aras de buscar que las poblaciones se inserten y participen como actores dinámicos en el desarrollo local con una mirada siempre de lo que sucede en los escenarios nacionales y mundiales, debido a que la problemática del agua se deriva en cuestiones sociales, políticas y ambientales que atañe a todos los países.

2.1.3. La articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología

La sociedad, la naturaleza y los avances tecnológicos deben estar articulados dentro de un enfoque integral e integrador, por cuanto los problemas del recurso agua, que es el caso que nos ocupa, no puede considerarse como un problema aislado, sino como problemas sociales, que son parte del ser humano que tienen repercusiones en sus condiciones económicas, culturales y políticas, es decir que, la naturaleza ya no puede entenderse de manera autónoma e independiente de la sociedad y del progreso tecnológico. Esto a su vez, permite conciliar y manejar los intereses y los puntos en tensión en aras de buscar el equilibrio entre los tres elementos en medio de esta sociedad en riesgo como diría Beck²⁵.

En suma, el *desarrollo a escala humana* fomenta un concepto eminentemente ecológico, puesto que su principal compromiso es la satisfacción de las necesidades humanas tanto de las generaciones presentes como de las futuras, lo que conlleva, "por una parte, a construir indicadores capaces de discriminar entre lo que es positivo y lo que es negativo; y, por otra a diseñar y utilizar tecnologías que se ajusten a un proceso de desarrollo verdaderamente eco-humanista que pueda garantizar la sustentabilidad de los recursos naturales para el futuro" (Max-Neef, et.al. 1986:58).

²⁵ Ulrich Beck, dice que "el riesgo es un constructo social, - mas - no una probabilidad claramente objetivable", en la medida que la intervención de los seres humanos sobre la naturaleza son los que orientan las diversas formas de manifestarse de la sociedad y de la naturaleza en consonancia con los avances tecnológicos (Espluga, 1999, 75)

Bajo estos lineamientos, visto los recursos hídricos, como un elemento vital para la pervivencia de la biodiversidad, incluidos los seres humanos, pensar en un manejo integral de las cuencas hídricas²⁶ en términos de forestación de las vertientes fluviales y la prevención de la contaminación de las mismas, parece ser el primer paso para el uso y la distribución adecuada del recurso agua, de suerte que pensando en satisfacer las necesidades presentes no comprometer el futuro de acceso al agua por parte de las generaciones venideras.

2.2. LA LUCHA POR LAS NECESIDADES Y LA POLÍTICA DE INTERPRETACIÓN DE LAS NECESIDADES COMO EJE ARTICULADOR PARA VISIBILIZAR LAS POLÍTICAS Y FORMAS TRADICIONALES DE INTERVENCIÓN EN TORNO AL AGUA POTABLE

Nancy Fraser, dice que para la cultura política occidental, la discusión sobre las necesidades no ha sido lo central, mas bien se la ha considerado antitética de la política y se la ha relegado a sus márgenes, frente a lo cual propone retomar el tema de los discursos sobre las necesidades no como las necesidades *per se*, sino como la política de interpretación de las necesidades, entendida ésta "en controvertidas redes de relaciones condicionadas" (Fraser, 1990:7).

Utilizar este enfoque, centrarse en las discusiones y su interpretación pone en evidencia el contexto y el debate, es decir que, el discurso de la interpretación de las necesidades se presenta como un espacio en contienda y es en este espacio en donde se debe identificar las legítimas demandas y necesidades de la gente que conducirán a que estas demandas construidas colectivamente se conviertan en derechos que puedan ser ejercidos por l@s actor@as individuales e institucionales.

²⁶ Entendiéndose como cuenca hidrográfica, al sistema de vertientes forestales que canalizan el aporte hídrico de las lluvias en un solo sistema de drenaje, que constituye siempre un curso fluvial o río (Sarmiento, 1986: 44)

Bajo estas premisas y centrándonos, en los planes, programas, proyectos y acciones sobre agua potable, se puede afirmar, que en muchos de los casos, se presenta una polarización entre aquellos que quieren imponer una forma de intervención social (técnicos de los proyectos) frente a aquellos que no quieren o se resisten (usuari@s) a estas diferentes formas de intervenir, lo cual provoca una lucha diferente e inequitativa entre estos actor@s por satisfacer las demandas sobre las necesidades.

Fraser enfatiza en tres puntos, para clarificar las teorías "básicas sobre necesidades", a la vez que manifiesta que aquellas teorías que no intenten desenredar esas redes, arrojan poca luz sobre las políticas de necesidades, debido a que:

1. Asumen la interpretación de las necesidades como simplemente dadas y no como un espacio político siempre en disputa, lo cual obstruye la dimensión interpretativa de las políticas de satisfacción de necesidades, puesto que lo que está en contienda y en debate no solo son los satisfactores sino también la interpretación política de las necesidades.

Generalmente, en los proyectos de desarrollo, se asume que las comunidades necesitan, por ejemplo infraestructura sanitaria y por tanto hay que "construirles" estas obras, sin pensar de que posiblemente éstas no sean lo prioritario en ese momento o que en torno a la decisión de utilización de una fuente de agua hay demasiados intereses que deben ser consensuados y asumidos como una política que permita interpretar las necesidades e intereses de todos los actores.

2. No les importa quienes asumen las necesidades ni desde que perspectiva ni a la luz de que intereses; pasando por alto el punto de que el hecho político en cuestión es quien logra establecer definiciones sustantivas y autorizadas.

Muchas veces, con la intención de “hacer obras que se vean” y de cumplir compromisos políticos no les interesa bajo que enfoque de desarrollo se está realizando el proyecto, es decir, se ataca más a los efectos que a las causas descuidando, los procesos sociales, económicos y ambientales que son los que permiten establecer lineamientos claros y autorizados que apuntan a transformar procesos y mecanismos que buscan cambios estructurales en la política de interpretación de las necesidades.

3. Dan por sentado que las formas socialmente aceptadas del discurso público disponible para aceptar las necesidades de la gente son adecuadas y justas; descuidando la cuestión de si estas formas del discurso público están sesgadas a favor de las auto-interpretaciones y los intereses de los grupos sociales dominantes y sí, por lo tanto, van en detrimento de los grupos subordinados u opuestos.

A decir de Fraser, estas teorías fallan al problematizar la lógica social e institucional de los procesos de interpretación de las necesidades, debido a que descuidan importantes preguntas como: en qué lugar de la sociedad, en qué instituciones se desarrollan las interpretaciones autorizadas sobre las necesidades y cuáles son las relaciones sociales vigentes entre los interlocutores o co-interpretas (Fraser, 1989:7).

Para superar estos puntos débiles en la interpretación de la política de necesidades, la autora, propone una alternativa más crítica políticamente, orientada hacia el discurso, que lo enmarca en tres momentos diferentes de análisis pero interrelacionados en la práctica, que son:

1. La lucha por establecer o negar el estatuto político de una necesidad dada, esto es, la lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política o por clasificarla como un tema no político.

2. La lucha sobre la interpretación de la necesidad es decir, la lucha por poder definirla y así determinar con qué satisfacerla.
3. La lucha por la satisfacción de la necesidad, esto es, la lucha por asegurar o impedir la posición correspondiente.

Para lograr esto, es necesario centrarse en un modelo de discurso social. Este modelo, propuesto por Fraser, coloca en primer plano el carácter multivalente y debatido del discurso sobre las necesidades, que teoriza los "medios socioculturales de interpretación y comunicación -MIC". Por tanto entender los contextos socioculturales y la forma en que la gente se comunica y que clase de discurso maneja es indispensable para que las obras que se construyan representen y sean lo que verdaderamente las comunidades locales necesitan y valoran y por lo cual están dispuestas a pagar, usar y asumir la gestión y administración de los proyectos, es decir que "hay que distinguir los acontecimientos, diferenciar las redes y los niveles a que pertenecen y reconstruir los hilos que los unen y las hacen engendrarse unos a otros (Foucault, 1994:133).

Por tanto, el análisis o la discusión de las formas de intervención "política" y de los propósitos, metas y objetivos es fundamental, a decir de Fraser para desentrañar este lado oculto de aplicar y ejecutar proyectos de desarrollo, lo cual implica un proceso de deconstrucción social que se proyecte más allá de lo mediato, del enfoque constructivista y económico y considere los discursos que la gente de los proyectos maneja y entiende y sobre la base de estos construir un discurso que permita la participación²⁷, organización y desarrollo en términos de equidad²⁸.

²⁷ El concepto naciente de "desarrollo alternativo", involucra el concepto de participación horizontal entre l@s actor@s del desarrollo, a través de los cuales los miembros de la comunidad no solamente obtienen información, sino que también aprenden a analizar críticamente alternativas relativas a sus propias realidades económicas y socioculturales. La **participación** no es solamente "tener parte de algo o en algo", sino que avanza un poco más y se constituye en "ser parte de algo".

²⁸ La **equidad** significa "actuar con justicia hacia los diversos". Actuar con justicia requiere muchas veces tomar medidas para compensar las desventajas históricas y sociales que impiden que los diversos y minorías (indígenas, niñ@s, negr@s, mestiz@s) se guíen por las mismas reglas del juego en la sociedad. La equidad es una perspectiva operativa, que conduce a la igualdad, en

El discurso de las necesidades coloca sobre el tapete dos temas a ser considerados de manera urgente. El primero, es la cuestión de si es posible, y cómo distinguir, entre mejores y peores interpretaciones de las necesidades de la gente y el segundo es la cuestión de la relación entre las demandas y los derechos.

Decir que las necesidades se construyen culturalmente y se interpretan discursivamente no significa que todas las demandas sobre necesidades tengan la misma interpretación, al contrario, es subrayar la importancia de una explicación de justificación interpretativa. Para explicar esto Fraser, en primer lugar analiza las consideraciones sobre procedimiento, entendidos estos como procesos sociales por los cuales se generan varias interpretaciones sobre las necesidades, en las que "en igualdad de circunstancias, las mejores interpretaciones sobre las necesidades son aquellas que se logran mediante procesos comunicativos²⁹ y se aproximan mas a ideales de democracia, igualdad y justicia" y en segundo lugar, en la justificación de interpretaciones, las consideraciones sobre las consecuencias son relevantes, por cuanto prescriben que "en igualdad de circunstancias, las mejores interpretaciones son aquellas que no generan desventajas frente a otras". (Fraser, 1986: 35 a 37).

Tratar las demandas de las necesidades justificadas como la base para los nuevos derechos sociales es empezar a superar los obstáculos para el ejercicio efectivo de algunos derechos existentes, por esto, es importante reconstruir el proceso, que ubiquen lo trascendente de las propuestas y acciones de la población, pues aunque es conocida que toda obtención de derechos proviene de las demandas de quienes no los tienen, la contribución de la sociedad es pocas veces registrada como elemento preponderante al momento de oficial los logros.

términos de status social, ejercicio de derechos y goce de los beneficios del desarrollo, así como contribuir al mismo. Reconoce el trato diferenciado para asegurar la igualdad de resultado".

²⁹ Asumiendo los procesos comunicativos como una posibilidad históricamente específica, dependiendo de las circunstancias en las que se desarrollan los hechos.

Bajo estas consideraciones, Fraser dice, que los derechos de reunión, de organización, etc. a pesar de ser "simplemente formales" hablan del contexto social en el que los proyectos se desarrollan mas que de su carácter intrínseco, pues si se tratara de un contexto en el que no existiera la pobreza, la inequidad en el acceso, los derechos formales se podrían ampliar y transformar en "derechos sustantivos". Por ejemplo en el caso de agua potable y saneamiento lo que se reclama, en unos casos es el derecho a ser tomados en cuenta, a tener acceso al agua y en otros casos unas veces que ya tienen el recurso y avanzando en escala, el derecho a una participación activa de l@s actores, a una distribución equitativa del recurso, al uso, manejo y administración de los sistemas.

Sin embargo, como lo manifiesta Magdalena León T. (1999:15), este "es un proceso cuyo cumplimiento depende de las políticas y necesidades nacionales y de las probabilidades de práctica efectiva de los derechos por parte de la población" puesto que si es difícil obtener derechos lo es mas aun aplicarlos. De ahí, que es importantísimo, asumir el análisis de la interpretación de las demandas sobre necesidades como una construcción colectiva, en virtud de que es la base de la necesaria búsqueda de la ciudadanía, que pasa necesariamente por la afirmación de la autonomía personal y la posibilidad material y cultural de hacer concretos los derechos.

2.3. EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES Y POTENCIALIDADES DE LOS SERES HUMANOS COMO EJE CENTRAL DEL DESARROLLO ALTERNATIVO Y DEL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA

Para trabajar el desarrollo de las capacidades y potencialidades de las personas y de las comunidades en los contextos locales, tomo los aportes teórico - conceptuales, metodológicos y estratégicos de Amartya Sen³⁰, sumado al abordaje del empoderamiento tanto en el ámbito individual de las personas como

³⁰ Economista. Premio Nobel de Economía, 1998.

colectivo de las organizaciones e instituciones comunitarias en el marco de los procesos alternativos de desarrollo.

El eje central de la propuesta de Amartya Sen gira en torno a la expansión de la capacidad humana como contenido fundamental del desarrollo, lo que implica una nueva visión de las personas y sus organizaciones, una visión de sujetos sociales y no de “beneficiarios” pasivos de un proyecto de desarrollo, esto es, que los seres humanos, no son homogéneos, están cruzados por dimensiones de clase, de género, étnicas y culturales y por tanto su participación en las acciones está imbricada de estos elementos que entran en juego en el entramado de las relaciones sociales que establecen.

Además, Sen propone darle importancia a la capacidad de la población para valorar, elegir y actuar libremente y articular “la acción del Estado, la función del mercado y el papel de las organizaciones comunitarias”, esto es que, el desarrollo represente para la población una oportunidad de vivir dignamente y en libertad. Lo que en palabras de Marx sería “la sustitución del dominio de las circunstancias y el azar sobre el individuo, por el dominio de los individuos sobre el azar y las circunstancias” (Sen:1998:74) de suerte que esta triangulación represente *para la población una oportunidad de vivir dignamente y en libertad.*

En otras palabras, su propuesta esta orientada: en primer término a la persona como el eje del desarrollo, esto es como el medio de la producción y como beneficiaria de la producción, a la autodependencia como fruto de la expansión de las capacidades de la gente, en el que el desarrollo es un proceso de emancipación de las personas para lo cual, dice que es necesario centrarse en los derechos y capacidades de la gente para hacer valer sus derechos³¹, que son mucho más que jurídicos, léase por ejemplo los derechos de TITULARIDAD que son derechos que sirven para ir alcanzando sus REALIZACIONES.

³¹ A decir de Sen, los derechos son el conjunto de grupos y bienes optativos a los que una persona tiene acceso en una sociedad cuando utiliza la totalidad de opciones y oportunidades que tiene frente a sí.

El estudio de los derechos debe trascender los factores puramente económicos y considerar los hechos políticos incluyendo a los grupos de presión y a los sistemas de información, que influyen en la capacidad real de la gente para poseer bienes y servicios, es decir, es lo que la gente puede o no puede hacer.

Así este enfoque de desarrollo pone al descubierto otras preocupaciones y otro abordaje metodológico, de estrategias y acciones en el que las entidades de desarrollo no son "dadoras de", sino que tienen un rol técnico político justamente para abrir espacios y oportunidades para el desarrollo de las capacidades de la gente. En otras palabras, hay que partir del desarrollo de las capacidades y potencialidades de hombres y mujeres para que estos puedan asumir la dirección de su propio desarrollo en la que las demandas sean realmente sentidas por todos y todas, como una nueva manera de concebir la vida con igualdad y equidad.

Estos elementos teórico conceptuales conducen a pensar que la discusión y el análisis de las políticas y/o formas de intervención del agua y saneamiento deben partir del supuesto de que las formas de intervención tradicionales en el sector rural han creado toda una cultura etnocéntrica de transmisión de conocimientos "civilizatorios" de información vertical y que es necesario sobre la base de estas empezar a deconstruir los discursos técnicos e institucionales y la actitud pasiva - clientelar de las personas.

Amparados en este paraguas, se puede deducir que la debilidad de las instituciones, que hoy buscan un desarrollo alternativo - que incorpore las variables de género, generación, clase y etnia como ejes transversales- han sido el no pensar que la población está marcada por estas experiencias y que es indispensable visibilizarlas y provocar rupturas de estos tradicionales paradigmas, de suerte de estructurar otros con nuevos elementos en el que se considere principalmente las realidades locales y contextuales de las poblaciones.

Otro punto a subrayar se evidencia en los proyectos, en tanto en cuanto, al enmarcarse dentro del tecnicismo del ciclo del proyecto y por ende en las exigencias de eficiencia y eficacia, se pierde de vista algunas nociones fundamentales del desarrollo: la de sujetos, la visión de proceso en la cual se inserten los proyectos de agua, como un factor más en medio de un entramado de acciones y relaciones sociales con las que interactúa y se visibiliza los procesos que vive la comunidad en su economía, en sus relaciones sociales, en su vida política y en su dinámica cultural y simbólica.

De ahí, que para Sen, la visión global del desarrollo, es relevante en la medida que busque el logro de una "vida mejor". En vista de esto se "sostiene que el proceso de desarrollo económico se debe concebir como la expansión de las capacidades de la gente. Este enfoque se centra en lo que la gente puede hacer y el desarrollo se ve como un proceso de emancipación de la obligada necesidad de vivir menos o ser menos (Sen, 1983: 1115).

Este planteamiento evita, que se confundan medios y fines, ya que a menudo, no solo en la práctica, se olvida que la vida de las personas debe ser la preocupación principal y que la producción y la prosperidad material son meros instrumentos para solventar aquella (Schuldt, 1995: 50-51), es decir que de lo que se trata es de "evaluar el cambio social en términos de la riqueza de la vida humana resultante de él" (Sen,1989:43) por cuanto el centro de los análisis y de las preocupaciones –dice Sen- es la persona humana, a la vez que es el punto de partida de su esquema, que nos conduce a la definición de desarrollo como proceso por medio del cual se amplían y profundizan las capacidades humanas.

Con estas precisiones hechas por Sen, lo que se pretende es superar el inmediatismo y desarrollar una visión de proceso que tome en cuenta los diversos elementos del contexto en el que se actúa y de su dinámica histórica concreta, para precisar de mejor forma los impactos y los límites de los proyectos y programas, en este caso de agua y saneamiento.

Las realizaciones y capacidades de las personas mencionadas por el Nobel de Economía, se sintetiza en “si la vida es percibida como un conjunto de *haceres* y *seres* que configuran las realizaciones; en que se relaciona la evaluación de la calidad de vida con el logro de la capacidad de funcionar o realizar algo”. En ese proceso, algunas variables como la educación y la salud, son determinantes directos de la capacidad humana, mientras que otras son instrumentos, tales como la promoción agrícola o la productividad industrial (Sen, 1989:43-54).

Las realizaciones están referidas a las diferentes condiciones de vida que –o pueden ser- alcanzadas por las personas, mientras que las capacidades hacen alusión a nuestras habilidades y potencial para alcanzar dichas condiciones de vida. De manera que las realizaciones son logros, mientras que las capacidades son las habilidades para lograr algo y más específicamente, son las oportunidades efectivas que posee la persona respecto al tipo de vida que se puede llevar.

En este enfoque, se percibe el desarrollo como una combinación de distintos procesos y no solo como un tema económico y se reconoce que es ante todo un tema social y político. En tal virtud, no se puede juzgar los programas y discursos de desarrollo a partir de lo que se proponen, debido a que no se ha logrado en casi cinco décadas cambios sustanciales, sino profundizar en los otros efectos que genera estos discursos y prácticas, lo cual nos remite a una lectura, necesariamente, política del estado de la cuestión.

Cuando se habla del desarrollo en su nivel micro, hay que incorporar el concepto de capacidades y realizaciones como elemento indispensable de la perspectiva alternativa, ya que ellas son expresiones de libertades más que medios para alcanzar la libertad. Para fines de política, esta perspectiva enriquece enormemente las potenciales propuestas, haciendo más eficaces las opciones (Schuldt, 1995:62)

Dentro de este planteamiento teórico, el abordaje del empoderamiento entendido como “un proceso dirigido a consolidar, mantener o cambiar la naturaleza y la distribución del poder dentro de un contexto particular dado” (Scheller, 1997:31) se presenta como herramienta de análisis muy enriquecedora, en tanto en cuanto, la categoría de empoderamiento es la más conflictiva y suscitadora, porque nos remite directamente a la noción de poder; al campo de las decisiones, las autonomías, a lo macro y a lo micro, a los derechos que deben acompañar a los procesos, así como a la concienciación, que implica pensarse así misma desde lo real y subjetivo de cada individuo. Es decir que, expresa una subversión del poder o una redistribución del mismo, reafirmando en procesos que van desde la autoafirmación individual, hasta la resistencia colectiva, la protesta, la movilización, la desobediencia que sueldan las estructuras microscópicas del poder³².

Esta categoría da cuenta de un proceso social, histórico, cultural y simbólico, en el que las personas han sido despojadas de la capacidad de participar y decidir en las diferentes esferas públicas y privadas, de suerte que el empoderamiento se relaciona con la necesidad de ahondar en las rupturas y deconstruir los viejos paradigmas y pensar en un proceso único, simultáneo y diverso, en el que se pueda construir estrategias negociadas que permitan resistir, cuestionar y romper los tecnicismo neutrales que envuelven los procesos en la ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones que realizan hombres y mujeres.

Considerando, estos mismos lineamientos, el empoderamiento para las manifestaciones sociales, es visto como un proceso por medio del cual las mujeres y los hombres incrementan su capacidad de configurar sus propias vidas y su entorno, una evolución en la concientización de los seres humanos en si mismos, en su status y en su eficacia en las interacciones sociales. Con esto, se trata de ver si efectivamente la participación en los programas de agua y saneamiento, en el caso de nuestra investigación, conduce al empoderamiento,

³² Ver Magdalena León de Leal, 2000.

esto es, constatar si los hombres y mujeres empoderados están mejor preparados para controlar su ámbito y para tomar decisiones adecuadas en el manejo de los sistemas y brindar a la población un servicio suficiente, seguro y oportuno.

TERCER CAPÍTULO

TRAYECTORIA DE LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL MANEJO DEL AGUA POTABLE A PARTIR DEL ESTADO

Este capítulo hace un análisis sistemático de la trayectoria histórica de los proyectos de agua y saneamiento. Aborda los proyectos implementados por el Estado 'central' a partir de tres momentos: se inicia con la década de los cincuenta – sesenta con la intervención de la Misión Andina, para pasar en segundo lugar al análisis de la inserción directa del Estado a través del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias –IEOS, entre los años sesentas hasta los noventas y un tercero que va desde finales de los ochenta hasta el 2000 con la presencia de los organismos internacionales como el Banco Mundial y la Agencia Interamericana de Desarrollo – AID. En la actualidad se ha rediseñado el rol del Estado y se han formulado nuevas estrategias de acción en el marco de la descentralización y de los gobiernos locales.

3.1. FORMAS DE INTERVENCIÓN SOCIAL A PARTIR DEL ESTADO EN EL MANEJO DEL AGUA POTABLE³³.

Una mirada a estos proyectos desde el desarrollo a escala humana, de la lucha por las necesidades y de la política de necesidades y del desarrollo de las capacidades y potencialidades de las personas permite tener una comprensión más cercana y directa de los procesos y las herramientas metodológicas que se han utilizado en el diseño y formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos, en términos de educación, capacitación, participación, gestión y administración de los sistemas por parte de las comunidades beneficiarias de los servicios. Sin duda las estrategias y metodologías utilizadas han sido muy

³³ Al respecto ver: Borja, 2000 y 1994.

diversas, desde la casi ausencia de los aspectos sociales, las imposiciones de los organismos financieros hasta iniciativas locales y aisladas de los organismos no gubernamentales.

3.1.1. **Antecedentes institucionales en el ámbito internacional**³⁴

La importancia de proveer agua potable y saneamiento ha despertado interés internacional desde el decenio de 1960. En 1961 la Carta de Punta del Este recomendó metas que debían alcanzar los gobiernos de América Latina para el período 1960 -70. En 1970 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 2626, que declaraba que cada país en desarrollo trataría de proveer abastecimientos adecuados de agua potable a una proporción determinada de su población, tanto urbana como rural. En 1976, HABITAT, La Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos que tuvo lugar en Vancouver Canadá, recomendó que se establecieran metas cuantitativas de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

Posteriormente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Agua, que tuvo lugar en Mar del Plata, Argentina en 1977, recomendó en la resolución II que: en los planes nacionales de desarrollo se den prioridad al mejoramiento de agua y saneamiento para toda la población, a la vez que promuevan y apoyen las iniciativas de las organizaciones voluntarias locales; que las naciones preparen programas y planes para aumentar la cobertura y den mantenimiento a los sistemas existentes, promover el desarrollo institucional y la utilización de los recursos humanos; que se facilite ayuda externa adecuada para la construcción, funcionamiento y mantenimiento de sistemas, entre otras.

Conforme al Plan de Acción, la Conferencia del Agua recomendó que se designara al período de 1981 a 1990 como del Decenio Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Ambiental. El Decenio fue

³⁴ Al respecto ver INSTRAW, 1994.

iniciado oficialmente por la Asamblea General de la ONU el 10 de noviembre de 1980. La Resolución, exhorta a los gobiernos a: trazar las políticas necesarias y a establecer metas; fijar prioridades suficientemente altas, y movilizar recursos adecuados; fortalecer sus marcos institucionales y movilizar las habilidades a todos los niveles y elevar la conciencia y el apoyo popular mediante la educación y la participación general de la población.

El principio básico que sustenta el Decenio Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Ambiental es que la población no puede alcanzar una calidad de vida que sea compatible con la dignidad humana a menos que tenga acceso a agua potable sana y a instalaciones sanitarias, y que tal acceso es por ende, un derecho humano fundamental.

En la *Declaración de Nueva Delhi* se establece que para lograr la prestación universal de servicios de aquí al año 2000, hay que considerar 4 principios rectores dentro de la filosofía general de "algo para todos y no mucho para pocos".

1. Protección del medio ambiente y la salud, mediante la gestión integrada de los recursos hídricos y los desechos líquidos y sólidos.
2. Reformas institucionales para promover un criterio integrado, incluidos cambios en los procedimientos, las actitudes y la conducta así como la plena participación de las mujeres en todos los niveles de las instituciones sectoriales.
3. Administración comunitaria de los servicios.
4. Prácticas financieras racionales, logradas mediante una mejor administración de los activos existentes y uso correcto de tecnologías apropiadas.

Además se insiste en que es necesario ordenar en forma integrada los recursos hídricos para combatir la constante escasez y contaminación del agua; lo cual requiere de una articulación de leyes, políticas sobre precios y medidas de ejecución de suerte de incrementar lo más posible la conservación y protección de

los recursos hídricos. También se enfatiza en la conformación de instituciones sólidas que permitan una eficiente gestión, que la participación de los actores sea dinámica y consciente, que conduzcan hacia el desarrollo sostenible.

En lo relacionado con la descentralización se exige que los gobiernos centrales ejerzan una firme función normativa y de apoyo, al paso de que la empresa privada local puede ayudar a mejorar la eficacia y la ampliación de los servicios. En este propósito, se le asigna un fuerte impulso al desarrollo de los recursos humanos a todos los niveles, se promueve la capacitación de profesionales, administradores, técnicos y trabajadores y se recomienda en las políticas sobre desarrollo de los recursos humanos que se integre estrategias de información, educación y comunicación.

3.1.2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO NACIONAL

3.1.2.1. La intervención de la Misión Andina

En América Latina a mediados del siglo XX, la Misión Andina con el propósito de fortalecer a los países en los esquemas de salud avalados por las Naciones Unidas, establece su punto de intervención en tres países de la región: Ecuador, Perú y Bolivia cada uno con autonomía propia.

En Ecuador las políticas estatales de provisión de agua potable y saneamiento se inscriben dentro de la estrategia de la Misión Andina de desarrollo de proyectos productivos en comunidades indígenas de la Sierra, para lo cual se crea el Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública que se encarga de implementar obras como caminos, canales de riego, abastos de agua, letrinización y casas comunales.

La construcción de sistemas de agua potable y letrización que en un principio fue un medio se convierte muy tempranamente en un fin para el Servicio Cooperativo y se empieza con un proceso agresivo de implementación de este tipo de obras en los sectores calificados como más pobres del área rural, especialmente indígenas.

Pero, cómo se presenta el proceso de dotación de infraestructura en este primer momento de intervención en agua y saneamiento?

La dotación de infraestructura básica se realiza bajo el esquema de construir sistemas de agua potable en donde no existen estos servicios, sin que se realice un diagnóstico inicial y se constate que la comunidad ‘realmente’ está demandando el servicio³⁵, en tanto en cuanto, recién cuando el proyecto era adjudicado, el técnico encargado de la obra visitaba la comunidad seleccionada. A los dirigentes y líderes de la comunidad se les “informaba” que se iba a construir un sistema de agua potable y letrización y de la obligación que ellos tenían de aportar con “mano de obra no remunerada” bajo el sistema de mingas para abrir zanjas y tender la red de tuberías, en el acarreo de materiales propios del lugar y cavar pozos para la construcción de las letrinas.

A partir de estas primeras intervenciones se puede decir que surge el concepto de “participación” comunitaria, entendida la participación como el trabajo en las mingas para la construcción del sistema y la asistencia a las reuniones convocadas por los directivos de la comunidad, sin que la población intervenga directamente en la gestión del servicio menos aun en la toma de decisiones.

Bajo esta modalidad de intervención, otro aspecto relevante que vale mencionar, es la inclusión de las mujeres para “enseñarles” a utilizar el agua dentro del hogar y usar las letrinas, con el supuesto de que ellas eran las encargadas de

³⁵ Es decir que, en base de una información previa, la comunidad seleccionada decide participar en el proyecto, conociendo las preferencias de opciones tecnológicas, niveles de servicio, administración de los recursos y sobre los modelos de gestión de los servicios, pero también el aporte que ellos como usuarios tienen que hacer.

cuidar la higiene y la salud de la familia sin detenerse a analizar cuales eran las verdaderas necesidades de ellas.

Cabe aquí, destacar que la figura de intervención en lo social proyecta una mirada desde una percepción occidental y urbana que quiere llevar la “civilización” a la población rural. Se pensaba en la gente de las comunidades como receptoras pasivas del conocimiento, como recipientes vacíos los cuales había que llenarlos de información y conocimientos³⁶. De suerte que a pesar de que existía un eje en lo social, la forma de transmisión en términos de educación y capacitación era vertical y lineal, de aquellos que saben frente a aquellos que no saben.

En esta perspectiva, durante muchos años dentro del saneamiento ambiental, se concibió a las mujeres por una parte como “colaboradoras” en los proyectos en tanto en cuanto participaban en las mingas, preparaban los alimentos y por otra parte, como “beneficiarias de los servicios” de agua potable y letrinas, ya que eran ellas las encargadas de cuidar de la salud, de la educación y del bienestar de la familia. Las metas e indicadores, basados en este enfoque, normalmente incluyen el número de mujeres participantes (en las mingas, las asambleas), las actividades realizadas por o con ellas sin que se considere el rol que realizan en estas actividades (Aubel, 1995:36).

Esto da luces para pensar que desde el principio el “concepto de participación social” estaba presente y que los diferentes actores siempre han sido incorporados en los proyectos, *pero desde la visión de los interventores*, de suerte que la mayoría de veces todos estaban desempeñando algún rol, lo cual visto como un proceso dialéctico dentro del desarrollo representa un cambio que ha servido para situarnos en el momento actual en que se habla de buscar estrategias que permitan ir construyendo caminos de humanización en el que hombres y mujeres accedan al uso, manejo y control de los recursos.

³⁶ Al respecto ver Paulo Freire.

3.1.2.2. El Estado a través del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias – IEOS.

El Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (1965) se estableció en sustitución del Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública (Misión Andina) y sobre todo por la necesidad de contar con un organismo de carácter permanente y estatal que se encargue de elaborar los planes nacionales del sector, dictar normas técnicas de construcción de los sistemas, brindar asesoría a los municipios, contratar empréstitos y construir sistemas de infraestructura sanitaria.

Como ente ejecutor dentro del IEOS, mediante Ley de la República se crea el Fondo Nacional de Saneamiento Ambiental –FONASA para el sector rural, cuya responsabilidad era dotar de servicios básicos a las poblaciones identificadas como prioritarias, siguiendo las recomendaciones de la encuesta sanitaria básica aplicada a nivel nacional por el Instituto.

Este organismo fue fusionado con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en 1994 y sus atribuciones las ejerce actualmente la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental, que ha sufrido un proceso de transición de entidad ejecutora y administradora de proyectos a la de planificadora, normadora y de asistencia técnica del subsector.

El modelo utilizado para intervenir por parte del IEOS no difiere mucho del aplicado por la Misión Andina, por ejemplo “no ha realizado la selección de comunidades basados en criterios técnicos y socio-económicos, los proyectos han sido seleccionados de acuerdo con la cercanía a la oficina y la facilidad de acceso a los materiales, la demanda y el deseo de trabajar de la comunidad y la factibilidad técnica básica (fuente suficiente de agua y disponibilidad de un local para materiales de construcción)”. (WASH, 1989, 16). Aparentemente no se ha dado prioridad a las comunidades con necesidades especiales u otras consideraciones sociotécnicas.

Esta forma de entender y aplicar el desarrollo ha proyectado una imagen de las instituciones gubernamentales como "asistencialistas y/o paternalistas"³⁷ en el que se prioriza "el subsidio generalizado, la ampliación de coberturas sin importar la calidad y dependencia del Estado, y consecuentemente no se promueve el desarrollo y consolidación de una sólida estructura administrativa y financiera con criterio empresarial" (CARE, et.al, 1995:1).

Los programas y proyectos de saneamiento implementados bajo estos lineamientos no han permitido un real involucramiento de los/as usuarios/as ni tampoco han buscado desarrollar un sentimiento de propiedad por parte de los habitantes. Constituyéndose muchas veces la población como sujetos pasivos, receptores de las obras 'dadas por el gobierno'. Lo cual ha provocado una baja credibilidad y un pobre reconocimiento de las instituciones del sector, pero también esto ha tenido "incidencias en el ámbito político, directivo y profesional, por cuanto han perdido espacio con las comunidades y las poblaciones se han vuelto cada vez más escépticas" (Quiroga, citado por Teun, et.al, 1996:11)

Las comunidades por lo general han sido vinculadas a la fase de construcción de las obras, siendo marginadas de las fases de conceptualización, planeación y diseño de los proyectos, parámetros indispensables para promover y motivar la adecuada operación, mantenimiento y administración del sistema después de terminada la fase de construcción.

Es importante también mencionar que "la limitada participación comunitaria, la falta de un enfoque de género y de la integración del proceso constructivo de las obras con programas de apoyo, ocasionó entre otros aspectos, que los problemas de los sistemas no logran ser detectados a tiempo" (Teun, et.al, 1996:11).

³⁷ Lo que ha conducido a pensar especialmente en la población del medio urbano marginal y rural del país, que el Estado está en la obligación de solucionar las necesidades, al menos de infraestructura básica de la población. Al respecto existe todo un debate sobre los derechos ciudadanos.

En este punto es necesario destacar que la poca información y participación directa de los/las usuarios/as de los servicios en aspectos que van desde decisiones netamente técnicas hasta la localización de la lavandería o instalación de la letrina han tenido connotaciones muy significativas por parte de la gente al no sentirse dueñas de las obras construidas, lo que ha provocado que las obras no las usen o les den otros usos, verbigracia: en el caso de las letrinas, algunas han sido convertidas en bodegas o gallineros; o de las lavanderías que a pesar de tenerlas en la casa, las mujeres prefieren seguir yendo al río para lavar su ropa, debido a que esta acción de salir fuera del hogar, representa para ellas un espacio de socialización y de incorporación a la vida social de la comunidad.

La ley de Juntas Administradoras de Agua Potable

Para 1979 se promulga la Ley de Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado con autonomía propia, debido a que la Ley de Régimen Municipal resultaba ineficiente. El objetivo de esta Ley era dotar de un marco jurídico que permita a las comunidades beneficiarias de las obras de agua y saneamiento organizarse para la construcción, administración y operación y mantenimiento de los sistemas que se constrúan.

Bajo esta nueva forma de operar en la construcción de sistemas de agua potable y letrinización, y sobre todo con la intención de que estos perduren en el tiempo, se acompaña a la construcción física de la obra un programa de capacitación y educación sanitaria.

La capacitación estaba dirigida a los miembros de las juntas administradoras de agua potable para que estén en capacidad de administrar, operar y mantener los sistemas, pero también velar para que la población utilice y cuide los sistemas instalados. Generalmente las Juntas Administradoras de Agua Potable estaban conformadas por varones elegidos en la asamblea comunitaria, eran

muy raros los casos que incorporaban a las mujeres y esto excepcionalmente, debido a la migración de los hombres a las grandes ciudades o al extranjero³⁸, es decir que las personas capacitadas en operación, mantenimiento y administración de las juntas eran hombres.

La educación sanitaria, generalmente estaba dirigida para las mujeres, los niños/ñas de los establecimientos educativos comunitarios. Esta la impartían los promotores sanitarios realizando visitas domiciliarias a los hogares o reuniones con los alumnos en las escuelas. La estrategia de educación implantada, en especial, a las mujeres-madres se encierra en el principio de que siendo las madres las encargadas del cuidado y educación de los hijos, quienes más que ellas para ser “educadas” en higiene. Esta concepción “higienista de intervención” seguía manteniendo los roles tradicionales de las mujeres.

La forma de llegar a las mujeres de parte de los promotores sanitarios constituyó una real limitación, por cuanto visitaban a las mujeres que estaban solas en su casa, cuando los demás miembros de la familia salían a trabajar, lo que provocaba serios conflictos familiares, razón por la cual muchas veces las mujeres se ocultaban por temor o miedo a las represalias de sus esposos.

En otras palabras, la responsabilidad de la administración, del acceso y del control de los sistemas de agua potable y letrinización recaía en manos de los hombres en tanto en cuanto en este nivel del desarrollo al varón se lo asociaba a los ámbitos públicos, y a las mujeres a los espacios domésticos y privados, invisibilizando los múltiples roles que ellas como ciudadanas cumplen dentro de la sociedad (reproductivo, productivo, comunitario e inclusive político)³⁹. Por tanto, la información y capacitación al nivel de los proyectos estaba dirigida hacia los hombres y la educación en higiene a las mujeres y nin@s especialmente.

³⁸ En los casos sobre todo de Cañar y Azuay la migración era hacia los Estados Unidos.

³⁹ Ver Moser, 1991.

La Década Internacional del Agua y del Saneamiento (1981 - 1990), fue un momento privilegiado, no solo porque hubo un incremento de la cobertura de estos servicios, sino también porque fue un espacio y un escenario para revisar críticamente las causas y limitaciones que impidieron lograr mayores éxitos en la dotación del servicio, por un lado, y por otro el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En ésta Década se enfatizó en la importancia de integrar a la mujer⁴⁰ a los proyectos de agua y saneamiento y esta tarea la asume el INSTRAW y PROWESS. En Ecuador el Instituto Ecuatoriano de Capacitación e Investigaciones de la Mujer -IECAIM en coordinación directa con el INSTRAW organizó un Seminario Internacional sobre "Mujer, abastecimiento de Agua y Saneamiento" en Julio de 1994, las ponencias estaban dirigidas a contar experiencias locales de participación de las mujeres (INSTRAW, 1994: 8). En esta dinámica lo que se pretendía como estrategia de intervención era incorporar a las mujeres debido a que eran ellas las principales "usuarias y beneficiarias" de los servicios, de suerte que era necesario aprovechar esta forma de enfrentar el trabajo cotidiano de las mujeres en aras de que el proyecto funcione bien.

A pesar de promover esta nueva participación de las mujeres en el manejo y uso de los recursos y sistemas, en la práctica las mujeres no asumieron las responsabilidades de liderazgo ni de toma de decisiones dentro de la administración y gestión de los servicios, "se limitaban a participar en niveles inferiores sin poder ni autoridad" (MIDUVI, 1994:13).

María Cuví, al hablar de este período, dice que si en verdad se ejecutaron programas y proyectos sectoriales que involucraron de una u otra manera a las mujeres, no obstante, los resultados sobre el impacto de los programas con o

⁴⁰ El concepto "mujer" todavía en estos momentos es utilizado como neutro, como si existiera una sola clase de mujer, sin distinguir ni diferenciar la red de interrelaciones que se entretajan en las relaciones que ellas establecen y la pertenencia a un grupo étnico, de clase pero también la cuestión ideológica, política, económica...

hacia las mujeres, muestra el poco éxito de las estrategias utilizadas, por cuanto "ha habido discontinuidad, atomización, aislamiento institucional, escasa cobertura y pocas posibilidades de que las actividades continúen una vez que se suspende la asistencia técnica y financiera" (1990:143).

En suma, en la práctica las instituciones orientaron su atención a la construcción masiva de nuevos sistemas, que por su 'enfoque constructivo', dio muy poca importancia a la participación de los distintos actores comunitarios en la dirección y gestión del servicio. Los resultados hasta estos momentos más bien arrojan un saldo negativo, en virtud de que a pesar de haber puesto en marcha un programa muy dinámico de construcción de sistemas de agua potable y letrinización al nivel rural y urbano marginal no se ha logrado satisfacer las necesidades de la población en términos cuantitativos de construcción de los sistemas pero tampoco en lo cualitativo, en tanto en cuanto, la calidad del agua no ha disminuido el índice de morbi- mortalidad (especialmente de niños y personas de la tercera edad) en la población.

3.1.2.3. Iniciativas desde los organismos internacionales

Evaluaciones realizadas por distintos organismos públicos y privados nacionales e internacionales evidencian la poca incidencia, en primero lugar en la población en términos de participación, cogestión y aprovechamiento del agua y saneamiento y en segundo lugar en lo referente a la cobertura y calidad de los servicios.

Con el propósito de corregir y/o mejorar estas formas tradicionales de intervención, los organismos internacionales dirigen sus esfuerzos técnicos, económicos a este sector, cuyo principal objetivo es incidir "positivamente" en la construcción de infraestructura sanitaria básica y acompañar a este proceso con estrategias de intervención social que posibiliten que las comunidades se

apropien de los proyectos y asuman la responsabilidad de la administración, uso y mantenimiento de los sistemas.

En este marco, con el auspicio y financiamiento de la USAID, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en convenios directos con el Gobierno del Ecuador se establecen paulatinamente, proyectos tales como: El Proyecto de Agua Potable y Saneamiento para la Salud del Ecuador - WASHED, el Proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud – FASBASE, el Fondo de Inversión Social del Ecuador - FISE y actualmente el Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios del Ecuador - PRAGUAS.

Hay que mencionar también que existen más instituciones⁴¹ que han incursionado en el campo del agua potable y saneamiento en el ámbito rural y urbano-marginal. Estos organismos e instituciones del sector son, entre otros: CARE Ecuador, Plan Internacional, UNICEF, Plan Padrino, FEED, OPS/OMS, GTZ, PNUD, KFW de Alemania.

Esta siguiente etapa de intervención adolece de serios problemas, debido a que no existe una clara política estatal, hay duplicación de funciones y una muy débil coordinación entre los organismos del subsector, de suerte que cada una de estas instituciones ha diseñado sus propias acciones y estrategias metodológicas en forma aislada. A lo que se suma, la inexistencia de una voluntad y decisión política para institucionalizar los procesos de manejo adecuado de los servicios de agua potable y saneamiento al interior de las instituciones.

⁴¹ Como ONG locales, nacionales e internacionales, municipios, consejos provinciales, instituciones privadas en el ámbito local y nacional.

3.1.2.3.1. El Proyecto de Agua y Saneamiento para el Desarrollo del Ecuador - WASHED

El Proyecto WASHED, que se instaura mediante Convenio de Asistencia Técnica y Financiera de Agua y Saneamiento para el Desarrollo del Ecuador, fue firmado entre el Gobierno Ecuatoriano y la Agencia Interamericana de Desarrollo de los Estados Unidos –USAID, el 27 de septiembre de 1989.

En un principio se pensó en una cobertura nacional, más dadas las condiciones de país, se seleccionaron 8 provincias⁴², 7 de la Sierra y una de la Costa, como una estrategia de intervención piloto que más tarde sería replicada en todo el Ecuador.

El proyecto fue estructurado en base de cinco componentes: tecnología apropiada, operación y mantenimiento, construcción, educación sanitaria y capacitación, a pesar de que se hizo un esfuerzo por realizar acciones integrales y coordinadas entre componentes, sin embargo en la práctica dadas las condiciones y dinámicas de la institución, esto fue muy difícil y la mayoría de las acciones las realizó cada componente en forma independiente.

Al interior de los proyectos, esta forma de intervención da pautas para afirmar que sigue existiendo una polarización entre lo técnico y lo social y entre hombres y mujeres. Esto crea una división de las actividades dentro del ciclo del proyecto, que desvaloriza lo social y privilegia el trabajo técnico. En este caso esta afirmación tiene, además otra connotación, por cuanto el proyecto contrató promotoras mujeres para que trabajen con mujeres y niñ@s en Educación Sanitaria⁴³ y los hombres **los técnicos** seguían en la obra física: construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable.

⁴² Estas son: Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Azuay y El Oro.

⁴³ El Proyecto WASHED, asumió las recomendaciones de la "Investigación sociocultural sobre Agua y Saneamiento" realizado por el Componente de Educación Sanitaria, y decidió contratar

Solamente a partir de 1993, se busca revalorizar el rol de los y las promotoras/res sanitarias frente al de los técnicos y se rompe con la especialización, las unas y los otros asumen la responsabilidad de todas las etapas del proyecto. Este cambio de estrategia modifica la concepción de que las mujeres no solo deben ser capacitadas y educadas en educación sanitaria sino que también deben ser capacitadas en contenidos técnicos para que puedan asumir labores de operación y mantenimiento de los sistemas y dirección y administración de las juntas administradoras de agua potable.

Además, es fundamental recalcar que a pesar de que la mayor parte de los programas educativos tienen como objetivos generales, "el cambio de actitudes y hábitos de la comunidad para un uso adecuado de las instalaciones", sin embargo, en todos los proyectos aparece como eje central, la construcción de las obras, lo cual subordina la marcha general de los proyectos, de suerte que los objetivos generales se anulan o quedan supeditados a los requerimientos constructivos, que constituye el propósito real de los proyectos (Terán, 1994:15).

En lo comunitario se empieza a pensar en el tiempo y en los espacios de las personas de las comunidades, de suerte que se adapta los horarios y los lugares de las reuniones al de éstas. Otro aspecto que se considera es su grado de escolaridad y la lengua. Aparentemente esto permitió repensar y redimensionar el rol del personal del proyecto en términos del trabajo con hombres y mujeres pero también de la necesidad de articular lo técnico con lo social.

Sin embargo, se percibe como obstáculo el manejo de los programas de saneamiento ambiental como parte de intervenciones políticas donde lo esencial es hacer presencia clientelar antes de resolver efectivamente la problemática de provisión de agua y saneamiento.

promotoras (mujeres) que se responsabilicen de la parte de educación sanitaria en las comunidades con las mujeres y los/as niños/as de las escuelas rurales.

En síntesis se puede afirmar que el proceso de intervención, aplicado por WASHED, permitió visibilizar y confrontar formas tradicionales de intervención, a la vez que inició un proceso más directo tratando de incorporar a los otros actores en los proyectos.

3.1.2.3.2. Proyecto para el Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud del Ecuador – FASBASE

Es un proyecto del Ministerio de Salud Pública (1993), tiene cuatro componentes, uno de los cuales es el de Saneamiento Básico que tiene por objetivo “mejorar las condiciones de saneamiento básico mediante la dotación de agua segura y letrinización de las poblaciones del proyecto”.

Este componente se lo diseñó como un programa piloto para probar alternativas de ejecución descentralizadas en la dotación de servicios, cuyos hallazgos permitan realizar reformas en la estructura institucional para saneamiento básico dentro del marco de una concepción integral que enfoca la sostenibilidad de los servicios y el uso efectivo de las instalaciones.

El componente de saneamiento básico es ejecutado en seis provincias⁴⁴ y dirigido a comunidades rurales entre 250 y 2000 habitantes y contempla la dotación y mejoramiento de sistemas de agua y saneamiento, implementación de programas de operación y mantenimiento, coordinación con entidades del sector, asistencia técnica y capacitación, estudios de factibilidad y diseños, reordenamiento institucional del subsector, monitoreo y evaluación.

La visión de futuro de FASBASE, está pensada bajo el supuesto que después de tres años de implementación del proyecto, se diseñe un nuevo programa de

⁴⁴ Guayas, Manabí, Loja, Azuay, Pichincha y Chimborazo

intervención a gran escala, que contemple los ajustes necesarios basados en esta experiencia piloto.

Gran parte de los técnicos que trabajaron en el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias y en el Proyecto WASHED son incorporados como coordinadores y/o consultores y para el trabajo de campo contratan organismos de intervención local (OIL). Esta forma de trabajo ocasionó una serie de problemas debido a que las OIL's eran de formación reciente y sin experiencia en el área y sobre todo seguían manejando estrategias tradicionales de intervención.

A pesar de que se emprendió en una serie de información y capacitación a los organismos de intervención local para dar a conocer los objetivos, las metodologías y las estrategias de trabajo de campo, sin embargo los resultados no han sido halagadores, debido "seguramente" a la falta de comprensión de la visión y misión del programa y por ende al poco compromiso con la institución (Koenig, 1998)

3.1.2.3.3. El Fondo de Inversión Social del Ecuador – FISE

El Fondo de Inversión Social del Ecuador, creado en 1992, busca atender a poblaciones y localidades determinadas en el mapa de pobreza, especialmente en zonas sin infraestructura o equipamiento sanitario. Este fondo depende de la Presidencia de la República y funciona con recursos del Banco Mundial y KFW y será descentralizado administrativamente⁴⁵. El FISE dentro de sus planes de inversión se encuentra interesado en desarrollar e incorporar conceptos de sostenibilidad en los proyectos que está ejecutando.

Cabe indicar que el FISE no ejecuta directamente los proyectos, sino a través de contratos directos de personas naturales o jurídicas con experiencia en el sector. En el área del saneamiento ambiental la consigna de "hacer obras que se vean"

⁴⁵ Según consta en el Decreto Ejecutivo No. 584, expedido el 19 de marzo de 1993.

ha sido el eje de acción, es decir que se ha privilegiado y manejado un enfoque constructivo con una muy débil intervención social (educación y capacitación) por parte del ejecutor a la población, en el uso y administración de los servicios (DYA:1993).

Para 1998, el FISE empieza una segunda etapa y tomando en cuenta las recomendaciones de la Evaluación Intermedia de la Consultora de Desarrollo y Autogestión -DYA, del Banco Interamericano de Desarrollo y de otras experiencias del sector privado y público, plantea una nueva estrategia de intervención en la que “concentra los esfuerzos de los sectores sociales más críticos, reduce el abanico de proyectos elegibles, profundiza la participación comunitaria con enfoque de género e incorpora nuevos componentes y procesos tendientes a mejorar el desempeño del programa” (FISE, 1998-2003). Este replanteamiento prevé la inclusión de la gestión social en los proyectos, en donde contempla la participación de las comunidades durante todo el ciclo del proyecto y es en este esfuerzo en el que se encuentra, a decir de la coordinadora del Programa de Capacitación del FISE.

3.1.2.3.4. Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios del Ecuador –PRAGUAS

El Gobierno Nacional a través de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Banco Mundial, en 1997 determinaron la formulación e implementación del Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios del Ecuador – PRAGUAS, como instrumento que contribuirá a concretar la descentralización y modernización del Estado, cuyo objetivo fundamental “es apoyar el fortalecimiento institucional del subsector en los diferentes niveles: central, regional y local, el incremento de coberturas de agua potable y saneamiento en el sector rural y pequeños municipios a nivel nacional (PRAGUAS, 1998:10).

En la preparación del proyecto se consideró los resultados del proyecto piloto FASBASE, así como las experiencias del sector de saneamiento en el FISE4, Banco del Estado y ONG's al nivel nacional, contando con el apoyo del Programa de Agua y Saneamiento Regional –PAS.

Este es un programa integrado de desarrollo sectorial que incluye la capacitación de todos los involucrados y la inversión en obras civiles en comunidades rurales y cabeceras cantonales de pequeños municipios. A la vez que, contempla como líneas de acción una propuesta de manejo integral del proyecto, enlazando el proceso de financiamiento y la gestión del proyecto, en la que la comunidad decida el tipo intervención y de servicio que desea y sobre la consideración diferenciada de las comunidades, de suerte de poder contextualizarlas y financiar el desarrollo institucional a corto plazo.

Este programa está en proceso de implementación con acciones pilotos en diferentes municipios del país... habrá que estar atentos a los procesos que vaya desencadenando.

En conclusión, a pesar de haber logrado significativos avances con la intervención directa de los organismos internacionales, la administración de los proyectos en muchos casos fue entorpecida por el centralismo institucional y la excesiva burocracia (en términos de recursos financieros, supervisión y fiscalización de los programas, entre otros). Otro punto a resaltar es que, no obstante, de que se propiciaba la descentralización, sin embargo las decisiones finales eran tomadas al nivel central, por tanto a lo máximo que se llegaba era a una “desconcentración” de actividades.

La ausencia de indicadores claros en la formulación de los proyectos ha sido otro limitante muy importante, por un lado, no ha permitido tener una visión real del impacto de los proyectos en la población beneficiaria y por otro no se ha

podido visibilizar con objetividad los procesos seguidos en estas formas de intervención.

La equidad social y de género no ha sido asumida como política institucional y a la par, con esto, no se ha realizado capacitación en el desarrollo de las capacidades y potencialidades de las personas pero también en contenidos teórico conceptuales ni en herramientas metodológicas que conduzcan al desarrollo sostenible.

3.1.2.3.5. Logros parciales y limitaciones de las formas de intervención en los sistemas de agua potable.

En general se pueden mencionar avances significativos en la problemática del agua potable y del saneamiento en la última década, así por ejemplo:

- Se está propiciando una mejor planificación sectorial, con respecto a la cobertura del abastecimiento de agua y el saneamiento tanto en las áreas rurales como urbanas. Así como también, se han creado mecanismos de coordinación sectorial aunque en estos momentos están limitados a una función de asesoría.
- Financiamiento mayor y modificado, en la medida que los recursos están siendo distribuidos de una manera mas igualitaria entre lo social y construcción de infraestructura, esto es, se está invirtiendo en: desarrollo organizacional, participación de la comunidad, capacitación y educación, entre otros.
- Tecnología apropiada, es decir que se ha puesto en práctica una variada gama de tecnologías de bajo costo accesibles a la población
- Desarrollo institucional, dadas las nuevas exigencias de desarrollar procesos integrados e integrales, ha sido necesario una redefinición institucional del sector, lo que ha llevado a un fortalecimiento institucional, en este caso de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental como ente rector.

Como puntos débiles en estos procesos de intervención social cabe destacar, los siguientes:

- Un denominador común en los proyectos de desarrollo, es que aún no se ha logrado coordinar acciones con los otros organismos del sector, pero tampoco se ha podido articular el esfuerzo desplegado por los organismos internacionales. Resultado de esto es la duplicación de acciones y consecuentemente pérdida de tiempo y de dinero, pero a su vez, se ha creado un ambiente de incredulidad y resistencia en las comunidades. En tanto en cuanto, las intervenciones no han estado orientadas a mejorar las capacidades individuales y colectivas de las personas y organizaciones.
- No se ha trabajado con un enfoque sistémico de largo alcance, mas bien los objetivos y metas se han circunscrito al ciclo del proyecto.
- Han estado ausentes en la mayoría de casos los enfoques de género, generación, cultura y ambiente. No se ha hecho un abordaje directo, pero tampoco se los ha considerado como ejes transversales.