

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Consejo Editorial
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,
Ramiro González, Virgilio Hernández,
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

Coordinación Editorial de este número
Wilma Suquillo
David Echeverría

Edición
Raúl Borja

Diseño, portada y gestión de imágenes
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Impresión
Gráficas Iberia

Auspicio



FES - ILDIS
Avenida República 500,
Edificio Pucará
Teléfono (593) 2 2 562 103
Quito - Ecuador
www.fes-ecuador.org



CAFOLIS
Sevilla N24-349
y Guipuzcoa
Teléfono: (593) 2 2 322 6653
Quito - Ecuador
www.cafolis.org

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Marzo/Abril de 2011

laTendencia

—revista de análisis político—

Raúl Borja
Jorge León Trujillo
Juan Cuvigustavo Larrea
Norman Wray
Paco Moncayo Gallegos
Agustín Grijalva
Carlos Castro Riera
Luis Verdesoto
Gloria Ardaya
Diego Mancheno
Fernando Rosero
Humberto Cholango
Pedro Quimbiamba
Alberto Acosta
Henry Llanes
Gaitán Villavicencio
Fernando Buendía
Antonio Navarro:
Francisco Muñoz
Claudia Detsch
Iván Carvajal
Rosemarie Terán Najas
Napoleón Saltos

11

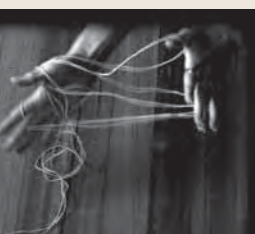
feb/mar 2011

Coyuntura



5

Editorial
Balance político.
Consulta popular
Francisco Muñoz Jaramillo



12

Balance político.
Nudos críticos
y temas polémicos
Sistematización
de Raúl Borja

26

El referendun: una
estrategia para
acumular más poder
Jorge León Trujillo

33

¿Quién lucra de la
revolución ciudadana?
Juan Cuví



38 Del 30-S a la inflexión
del gobierno de Correa

Gustavo Larrea

43 La propuesta de
consulta pone en riesgo
el estado constitucional
de derechos y justicia

Norman Wray

48 Balance crítico del plan
de gobierno de Rafael
Correa

Paco Moncayo Gallegos

55 La consulta: una
violación infraganti
de la Constitución

Agustín Grijalva



59 Consulta,
reforma penal
y desmantelamiento
del estado
constitucional

Carlos Castro Riera



65 Escenarios políticos
ecuatorianos luego
del 30-S

Luis Verdesoto
y Gloria Ardaya

Política pública

77 La economía política y
la política económica
del gobierno:
¿ilusión o realidad?

Diego Mancheno

82 Tierra y conflicto
social en tiempos de
Rafael Correa

Fernando Rosero



89 El agua en Ecuador:
dos visiones
contradictorias

Humberto Cholango

93 La Ley de Aguas:
proyecto polémico que
se quedó en el limbo

Pedro Quimbiamba

95 La reforma a la ley
de hidrocarburos y la
renegociación de los
contratos petroleros

Alberto Acosta

104 La reforma petrolera
del gobierno de
Rafael Correa

Henry Llanes

109 Las invasiones de
tierras en Guayaquil:
historia y coyuntura
política

Gaitán Villavicencio

117 Los gobiernos
autónomos
descentralizados

Fernando Buendía



Internacional

123 Antonio Navarro:
La necesidad
de crear una
internacional
latinoamericana

Francisco Muñoz

127 La Conferencia de
Cancún: una mirada
con optimismo
relativo

Claudia Detsch



133 Echeverría: la
continuidad
del discurso crítico

Iván Carvajal

137 El ethos barroco
como forma de
"vivir lo invivable"

Rosemarie Terán Najas

143 El tiempo y la
revolución

Napoleón Saltos

Debate



política.
pública

El agua en Ecuador: dos visiones contradictorias

Humberto Cholango

El agua es un elemento vital para el desarrollo de la humanidad y para la construcción de civilizaciones, pero también puede ser uno de elementos usados como medio de explotación a los pueblos.

En estos momentos alrededor del mundo existe una situación crítica por el acceso al agua. Un total de 2500 millones de personas en el planeta carecen de acceso al agua y a los servicios básicos, según el Instituto Internacional sobre Agua de Estocolmo, cifra que podría duplicarse para el año 2075.

No obstante la magnitud de esta catástrofe humana, algunas estimaciones sostienen que el agua como negocio mueve alrededor de 300.000 millones de dólares por año y experimenta un crecimiento constante de las empresas transnacionales prestadoras del servicio especialmente en las grandes ciudades del mundo.

Este es un resultado del modelo económico neoliberal que sitúa en el mercado a los recursos naturales y entre ellos al agua, recursos que son demasiado importantes para el sostenimiento de la vida y el desarrollo de las naciones. La privatización del agua es un componente más del modelo capitalista vigente, que profundiza los problemas ambientales y empeora las condiciones de vida de la humanidad.

El conflicto del agua en Ecuador

En el caso ecuatoriano, desde tiempos de la colonia y especialmente en la etapa republicana, el agua y la tierra fueron concentrándose en manos de los propietarios de las grandes haciendas, mismas que en muchos casos estaban dedicadas a la producción extensiva y al monocultivo. Simultáneamente, no se construyeron normas e instituciones

que regulen, planifiquen y hagan posible el acceso equitativo del agua y de los recursos naturales en general.

En 1972 se aprobó una nueva Ley de Aguas y entonces el Estado recuperó la potestad de controlar y regular los recursos hídricos, una suerte de nacionalización del agua. No obstante, la nueva ley no facilitó la redistribución del agua ni el acceso equitativo al recurso. Por el contrario, abrió las puertas de par en par para que los grandes dueños de la tierra legalicen su tenencia del agua, consolidándose la concentración del recurso en manos de los mismos grupos dueños de los medios de producción.

Así mismo, la ley de 1972 favoreció en la distribución del recurso a las haciendas ubicadas en los sectores de planicie, o a las tierras con menos del 12% de gradiente, facilitándoles la utilización del agua para el riego pero dejando a un lado a las poblaciones indígenas y campesinas que por lo general están ubicadas en terrenos con graves pendientes, tierras muchas veces erosionadas. La ley de 1972 fue, entonces, concebida para proteger a los grupos de poder.

En resumen, la ley de 1972 respondió a la concepción técnica oficial y a la presión de los grupos económicos que son grandes dueños de tierra agrícola, por lo que los sistemas de riego que se construyeron a partir de entonces sirvieron solamente para incrementar la producción de tierras planas, en su mayoría haciendas ubicadas en la Costa y la Sierra. Esos sistemas de riego se construyeron con créditos internacionales que endeudaron al Estado y que han sido pagados por todo el pueblo. Estas políticas hídricas fueron acordes con los lineamientos del Banco Mundial que promovía la implementación de todo un sistema de economía neoliberal.

Humberto Cholango— Dirigente indígena quichua de ECUARUNARI.

La propuesta del movimiento indígena en Montecristi

La propuesta del movimiento indígena en la Asamblea Constituyente de Montecristi pretendía resolver los problemas estructurales del sector agrario, que tienen causas políticas y económicas. Se propuso cambiar radicalmente la política de manejo y control del agua, mediante la democratización de los espacios de toma de decisiones. Se planteó cambiar la concepción mercantil del agua, y fortalecer el derecho humano a la vida. Por lo tanto, se enfatizó en la participación y en la capacidad de decidir sobre las políticas del agua de los sectores indígenas y campesinos del país.

Dentro y fuera de la Asamblea Constituyente empezaron a confrontarse dos concepciones: la tradicional sobre el recurso y la que defendía el agua como un derecho humano fundamental, postura encabezada por las organizaciones indígenas, campesinas y las juntas de agua. Los sectores conservadores inmersos en Alianza País defendían en Montecristi los intereses particulares del negocio del agua. Así, alrededor del tema del agua se enfrentaron dos modos de entender el mundo y la vida, una visión de los indígenas y de los sectores sociales que defendían el derecho humano fundamental al agua, así como la recuperación del control social sobre el recurso, y la visión de los empresarios que consideran al agua como un recurso más en el mercado.

El resultado de esa confrontación fue positivo: en la nueva Constitución están sentados los principios fundamentales sobre el agua. Alberto Acosta, ex Presidente de la Asamblea Constituyente de Montecristi dice al respecto: “El agua no puede ser vista como un negocio. El agua es un derecho humano fundamental. Por eso (la Constitución) no se circunscribió exclusivamente a impedir la privatización del agua, sino que fue explícita al propiciar la desprivatización del recurso. De esto se deriva la prohibición de todo tipo de venta de derechos o permisos de uso, no se diga de concesiones que conducen al acaparamiento del agua por parte de unos pocos en desmedro de las mayorías”.

Esto ayudó a superar la visión mercantil que mira al ser humano como un cliente, y da valor solamente a quienes pueden pagar por un servicio. En la Constitución de Montecristi se declaró que el agua es un patrimonio nacional, pensándose a largo plazo y en las futuras generaciones, liberando al agua de las presiones cortoplacistas del mercado y la especulación. Dos años después Naciones Unidas reconoció al agua como un derecho humano fundamental.

Para conseguir esos logros se contó con una gran participación social y movilización indígena, campesina y de las juntas de agua, sujetos unidos por la defensa del agua, esto sin menospreciar el trabajo de muchas otras organizaciones y personas, todo lo cual permitió consolidar una posición vigorosa que posibilitó el construir la propuesta de Ley de Recursos Hídricos para el BUEN VIVIR.

Después de Montecristi el reto es que las disposiciones constitucionales sobre el agua, así como otras relacionadas con el Estado Plurinacional, el Buen Vivir, los Derechos de la Naturaleza y demás logros históricos sean defendidos como conquistas de la sociedad. Desgraciadamente estos no fueron asumidos como logros propios por los sectores sociales, que no lograron diferenciar los problemas con el gobierno y los avances constitucionales. También afloró una suerte de confianza en el gobierno, creyéndose que éste por sí mismo cumpliría lo que manda la Constitución.

Alberto Acosta dice al respecto: “No se puede asumir como que la Constitución por sí sola va a resolver todos los problemas. No se puede creer que el gobierno cumplirá con todo lo aprobado en la Constitución. Se debe entender que la Constitución representa una caja de herramientas para construir la democracia. Y para que esas herramientas cumplan su cometido hay que saber utilizarlas”.

Por desgracia, los movimientos sociales, indígena y campesino no están utilizando los derechos consagrados en la Constitución como herramientas, ni siquiera han asumido la tarea de socializar esos derechos entre las bases.

Después de Montecristi ¿qué?

El agua es uno de los temas más sentidos en las comunidades indígenas, pues ellas viven en carne propia las consecuencias de una distribución inequitativa del recurso. En el Ecuador el 1% de la población controla el 64% del agua, y el 86% de indígenas y campesinos solo acceden al 13% del agua. Por esto se elaboró la propuesta de Ley de Recursos Hídricos para el Buen Vivir en talleres con comunidades, organizaciones campesinas y juntas de agua.

La propuesta de Ley de Recursos Hídricos del movimiento indígena tiene la intención de transformar la inequidad y el acaparamiento del recurso en el país. Se sustenta en principios básicos que constan en la Constitución. La base fundamental de la propuesta son los **DIEZ MANDAMIENTOS PARA EL BUEN VIVIR** que planteó ECUARUNARI y la CONAIE al país:

1. **El agua es un bien nacional de uso público.** Es un bien para la existencia de la vida humana y la naturaleza. La subsistencia de los pueblos depende del acceso y manejo del agua, de lo cual el Estado es su garante. Por esto el agua es un bien público y un sector estratégico que no puede ser privatizado ni acaparado.
2. **El derecho humano al agua.** Para que este derecho se lleve a la práctica hay que revisar todas las concesiones de agua que impliquen lesión a ese derecho humano, como el acaparamiento y monopolio del recurso, o las prácticas que incumplan con la prelación establecida en la Constitución.
3. **Exigibilidad del derecho.** El derecho humano al agua debe ser de aplicación directa e inmediata tal como ordena la Constitución, su cumplimiento y regulación no deben subordinarse a ninguna otra norma legal, y el Estado y los funcionarios judiciales tendrán que tramitarlo de manera urgente y prioritaria.
4. **Gratuidad de un mínimo vital del agua de uso doméstico y de riego para la producción de alimentos.** El Estado debe garantizar ese mínimo, que para el consumo humano será de 40 a 60 litros por persona al mes; para el riego un máximo de 5 ha en la Sierra, 10 ha en la Costa y 20 ha en la Amazonía.
5. **Democratización de la gestión del agua.** La nueva institucionalidad que regule y maneje el agua debe ser democrática y la gestión debe ser una responsabilidad compartida entre el Estado y los pueblos.
6. **Riego comunitario.** La Constitución reconoce a las comunas, pueblos y nacionalidades como sujetos del Estado. Reconoce también sus derechos a conservar y desarrollar sus estructuras socio-organizativas y el ejercicio de su autoridad. Los derechos colectivos garantizan la conservación de las tierras comunitarias, el control territorial y el derecho a la consulta previa, libre e informada. El Estado está obligado a proteger y fortalecer las



formas comunitarias de manejo del agua, respetar sus instancias territoriales y su autoridad, así como promover su participación en la institucionalidad que regule el manejo de este recurso.

7. **Redistribución del agua.** Estricto respeto a la prelación establecida en la Constitución: (i) Consumo humano, (ii) Uso para el riego destinado a la producción para la soberanía alimentaria. (iii) El cuidado de la naturaleza. Luego podrá utilizarse el agua para otros fines. Esto debe estar manifestado en la ley.

8. **Manejo de páramos y fuentes de agua.** Esta tarea estratégica no puede estar en manos privadas, ni ser responsabilidad de los usuarios. Debe haber una política de Estado sobre el manejo de las fuentes de agua; su planificación debe ser democrática y participativa, y contar con la intervención directa de las comunidades y organizaciones sociales. El manejo de los páramos debe estar financiado por el Estado, no puede estar financiado únicamente por el cobro de tarifas de mantenimiento a los usuarios. Este cobro debe

obedecer a criterios de rentabilidad económica, sin perjudicar a los pequeños productores, ni a las familias indígenas y campesinas.

9. **Institucionalidad.** La institucionalidad del agua debe organizarse democráticamente mediante un cuerpo colegiado en los distintos niveles (nacional, regional, local). Se propone la conformación del Consejo Plurinacional del Agua, instancia para la organización, regulación y manejo del agua.

10. **Creación del Fondo Nacional del Agua y el Instituto de Gestión Comunitaria e Integral del Agua.** El Fondo tendrá por objetivo invertir en infraestructura y obras de riego y manejo del agua para consumo humano. Será administrado por el Instituto, que se conformará de manera descentralizada con las entidades comunitarias de administración del agua. Esta institución marcará los límites de las capacidades de los gobiernos municipales respecto del agua para consumo humano y de los gobiernos provinciales para el agua de riego.

El debate de la Ley de Recursos Hídricos

En el debate de la Ley de Recursos Hídricos el movimiento indígena se enfrentó con el gobierno, mediante movilizaciones y debates abiertos a la sociedad en general, denunciando la injusta distribución del agua y demandando la desprivatización del recurso que sigue en manos de empresas particulares. Hubo un serio enfrentamiento con el gobierno y los sectores que están concentrando y acaparando el agua. Hasta ahora está en suspenso la aprobación de la ley pues no se llegó a acuerdos en los puntos fundamentales, a pesar de las mesas de diálogo.

En esa coyuntura se demostró la enorme influencia en el seno del gobierno, del sector empresarial vinculado al agua. Recordemos la presión y cabildeo de INTERAGUA, cuyos intereses fueron defendidos no solo por representantes propios que rondaban la Asamblea Nacional, sino también por algunos asambleístas de Alianza País y altos funcionarios del gobierno. Estos grupos de interés lograron inclusive ampliar sus concesiones antes de que se apruebe la ley. Recuérdese también como el Municipio de Guayaquil y las empresas negociaron lo suyo en lugar de hacer propuestas integrales para el país. De su parte, el gobierno demostró que puede acordar con esos grupos de interés sin mayores dificultades, siempre y cuando no se ponga en duda la autoridad presidencial en la Secretaría Nacional del Agua. Así, los grupos de poder frenaron la desprivatización del agua de manera silenciosa.

El debate de la Ley de Recursos Hídricos demostró también que esa controversia fue un episodio más del distanciamiento entre el gobierno y el movimiento indígena, que gira alrededor del modelo de Estado que se está implementando. Pablo Ospina dice al respecto: “El modelo de Estado impulsado por Alianza País insiste en que la racionalidad, coherencia y fortaleza del Estado radica en reforzar el presidencialismo, (en cambio) las

organizaciones sociales buscan reforzar la participación de los representantes de la sociedad organizada en la toma de decisiones”.

En el debate, la SENAGUA planteó aumentar los poderes de la Autoridad Única, y que el Consejo Plurinacional sea un ente de planificación mas no de toma de decisiones. El gobierno no quiere construir el Estado con la sociedad organizada. Citamos nuevamente a Pablo Ospina: “El debate no era solo la privatización del agua, sino el modelo de decisión, por eso hubo confusión al clarificar los puntos de la controversia”.

Es necesario buscar una salida a la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos desde las organizaciones indígenas, dentro del modelo de desarrollo del Buen Vivir, para que ley recoja las necesidades de los sectores que se mantuvieron casi al margen durante el debate.

En estos momentos se continua preparando la Ley de Recursos Hídricos que, al parecer, no cristalizará todo lo que se declara al respecto en la Constitución: asumir al agua como un derecho humano, prohibir su privatización, crear una Autoridad Única del Agua con capacidad para asegurar la participación social en la gestión del recurso.

La consulta previa que lanzó la Asamblea Nacional ha servido para congelar el debate sobre la Ley de Recursos Hídricos en el conjunto de la sociedad, para reducir la presión social y ganar tiempo en la coyuntura, intentando neutralizar al movimiento indígena que empezaba a fortalecerse con la movilización y la construcción de alianzas sociales.

Por último, el gobierno prepara un Código del Ambiente que dejaría sin piso a los derechos de la naturaleza y del agua consignados en la Constitución. Dentro de la Asamblea Nacional y en el poder ejecutivo no se demuestra interés de cumplir con las disposiciones transitorias de la Constitución sobre la aprobación de una Ley de Recursos Hídricos, lo que implica una violación constitucional y una afectación grave a la democracia. 